



DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS E EMPRESARIAIS

MESTRADO EM
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

“BOA GOVERNAÇÃO COMO ACTIVO ESTRATÉGICO PARA CABO VERDE”

Autor: Graciano Nascimento

Orientador: Prof. Doutor Albertino Graça

Mindelo, 2012



DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS E EMPRESARIAIS

MESTRADO EM
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

“BOA GOVERNAÇÃO COMO ACTIVO ESTRATÉGICO PARA CABO VERDE”

Autor: Graciano Nascimento

Orientador: Prof. Doutor Albertino Graça

Mindelo, 2012

Autor: Graciano Emiliano Fernandes Nascimento

Título: Boa Governação como Activo Estratégico para Cabo Verde

Declaração de Originalidade

Declaro que esta Dissertação de Mestrado é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas, nos anexos e na bibliografia.

O Candidato,

Graciano Emiliano Fernandes Nascimento

Mindelo, 15 de Novembro de 2012

"Trabalho apresentado à Universidade do Mindelo como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Gestão do Desenvolvimento e Cooperação Internacional."

GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

BAD – Banco Africano de Desenvolvimento

BCV – Banco de Cabo Verde

BM – Banco Mundial

CPD – Comité de Políticas de Desenvolvimento

CPI – Índice de Percepção de Corrupção

DECRP – Documento de Estratégia de Crescimento e Redução de Pobreza

EBI – Ensino Básico Integrado

FDI - Foreign Direct Investment

FMI – Fundo Monetário Internacional

GOP – Grandes Opções do Plano

IDE – Investimento Directo Externo

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDRS – Inquérito Demográfico e de Saúde Reprodutiva

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

INE – Instituto Nacional de Estatística

IVE – Índice de Vulnerabilidade Económica

MCA – Millennium Challenge Account

MPD – Movimento para a Democracia

NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OMC – Organização Mundial De Comércio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAICV – Partido Africano da Independência de Cabo Verde

PANA – Plano de Acção Nacional para o Ambiente

PDM – País de Desenvolvimento Médio

PG – Programa do Governo

PIB – Produto Interno Bruto

PMA – País Menos Avançado

PME – Pequena e Média Empresa

PNB – Produto Nacional Bruto

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSI – Programa Sectorial Integrado

QUIBB – Questionário Unificado dos Indicadores Básicos de Bem-Estar

RE – Remessa dos Emigrantes

RGPH – Recenseamento Geral de População e Habitação

TI – Transparência Internacional

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

UIP – União Inter-Parlamentar

UNDAF - United Nations Development Assistance Framework

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

VBG – Violência Baseada no Género

WWF – World Wide Fund for Nature

RESUMO EXECUTIVO

A forma como os recursos são geridos e colocados à disposição dos cidadãos e o modo como estes se relacionam com o Estado, constitui uma matéria de grande interesse nos tempos actuais, não só dos investigadores, mas de forma mais permanente, dos Organismos Internacionais. Uns e outros esforçam-se no sentido de definir os critérios da Boa Governação.

No essencial, parece haver consenso quanto aos principais critérios da Boa Governação: Estado de direito democrático, transparência, prestação de contas (*accountability*), participação, igualdade e inclusividade.

Em Cabo Verde, o princípio da Boa Governação está consagrado em todos os documentos de planeamento estratégico produzidos no país e tem sido utilizado para o fortalecimento do seu prestígio e credibilidade junto dos parceiros internacionais. A Boa Governação é reconhecida por estes e é apontada como um caso de sucesso na sub-região em que o país está inserido.

Este reconhecimento tem funcionado como um activo estratégico do país na mobilização de recursos financeiros e outros, para financiar as suas políticas de desenvolvimento e para atrair o Investimento Directo Externo. A entrada do país para a Organização Mundial do Comércio, a Parceria Especial com a União Europeia, o financiamento de dois pacotes do *Millennium Challenge Account* pelos Estados Unidos da América e a elevação de Cabo Verde à Categoria de País de Desenvolvimento Médio, são os maiores exemplos do resultado dessa estratégia.

Palavras - Chave: Boa Governação, Governância, Reforma do Estado, Desenvolvimento

ABSTRACT

In modern times, the way resources are managed and made available to citizens and through which they are related to the State are a matter of great interest to researchers and, in a more permanent form, to International Organizations. Both make a huge effort to define the criteria of good governance.

Essentially, it seems that there is consensus regarding the main criteria ruling the concepts of good governance, democratic State, transparency, accountability, participation, equality and inclusiveness.

In Cape Verde, the principles of Good Governance are included in all the documents concerning the strategic planning produced in the country, and have been utilized for the strengthening of its credibility and prestige before the international partners. Good Governance is recognized by the latter and is highlighted as a case of success in the sub-regional where Cape Verde is inserted.

This recognition has acted as Cape Verde's powerful strategic asset in the mobilization of financial resources and others, to fund its development policies as well as to attract the Direct External Investment. Cape Verde's membership of the World Trade Organization, the Special Partnership with the European Union, the Millennium Challenge Account provided by the United States of America and the inclusion of Cape Verde in the category of Medium Development Country are the major examples resulting from that strategy.

Key-words: Governing, Good Governing, State Reform, Development

À minha família.

O governo de todas as governâncias

Agradeço a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que a elaboração deste trabalho fosse uma realidade.

Ao Magnífico Reitor, Professor Doutor Albertino Graça, uma palavra de apreço pela forma como me “empurrou” para a conclusão deste Mestrado indo até ao ponto de aceitar ser o meu orientador, no meio de tantos projectos e desafios importantes na Universidade do Mindelo.

Agradecimentos especiais aos meus amigos Antero Coelho e José Lopes pelo incentivo. Ao *teacher* José Luís Ramos pelo *help*, ao Benvindo Fonseca pelo apoio incondicional e pela amizade sempre demonstrada.

Obrigado a todos aqueles com quem fui conversando sobre o trabalho e sobre a vida e que, por isso, me foram proporcionando reflexões e reorientações.

Obrigado a toda a minha família e especialmente à minha esposa e aos meus filhos por terem aceite sacrificar as suas férias em prol da conclusão desta dissertação.

A todos, aqui referidos ou não, o meu profundo reconhecimento e agradecimento.

Voltarei, em breve...

Índice

INTRODUÇÃO.....	1
1 – Contexto e Apresentação do Problema	1
2 – Organização da Dissertação.....	3
3 – Metodologia Seguida	5
CAPÍTULO I.....	7
I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
1 – A Eterna Necessidade de Repensar e Reformar o Estado	7
2 – Início do Séc. XXI: Necessidade de um “Novo Estado” para Nova Governância	10
3 – O Dinamismo Económico, Social e Tecnológico do séc. XXI	14
5 – Sociedade como Diversidade Social.....	24
6 – A Cidadania Activa e Efectiva	26
7 – A Governância como Modelo de Partilha de Poder	28
8 – A Governância à Luz das Organizações Internacionais.....	31
CAPÍTULO II.....	36
1 – Cabo Verde: Grandes Opções do Plano – Definição de uma Visão.	36
2 – Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza.....	45
3 – Agenda de Transformação de Cabo Verde: Nova Estratégia?.....	46
3.1 – <i>Adesão à Organização Mundial do Comércio</i>	47
3.2 – <i>Graduação de Cabo Verde a País de Desenvolvimento Médio</i>	48
3.3 – <i>Parceria Especial Cabo Verde e União Europeia.</i>	50
3.4 – <i>O Documento de Estratégia, Crescimento e Redução da Pobreza-II.</i>	52
4 – A governância cabo-verdiana à luz dos Organismos Internacionais	57
Capítulo III.....	67
I – Os Grandes Desafios da Governância em Cabo Verde.....	67
1 – Atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.....	68
1.1 – <i>Reduzir a Pobreza Absoluta e a Fome</i>	69
1.2 – <i>Assegurar a Educação Primária Universal</i>	71
1.3 – <i>Promover a Igualdade dos Sexos e a Autonomia das Mulheres</i>	72
1.4 – <i>Reduzir a Mortalidade Infantil</i>	75
1.5 – <i>Melhorar a Saúde Materna</i>	77
1.6 – <i>Combater o VIH/SIDA, o Paludismo e Outras Doenças</i>	77
1.7 – <i>Assegurar um Ambiente Durável</i>	79
1.8 – <i>Desenvolver uma Parceria para o Desenvolvimento</i>	80
2 – Combater a Vulnerabilidade da Economia	80
3 – A Reforma do Estado.....	86
4 – A Sustentabilidade Ambiental do País e Adaptação às Alterações Climáticas	91

II – Confrontação das Hipóteses de Trabalho com a Realidade Estudada.....	100
CONCLUSÕES.....	107
RECOMENDAÇÕES.....	110
BIBLIOGRAFIA.....	111
ANEXOS	114

Índice de Figuras

Figura 1: Triangulo de Boulding	29
Figura 2: Grandes Opções do Plano	37
Figura 3: Visão de Governação	40
Figura 4: Prioridades do Plano Nacional de Desenvolvimento.....	45
Figura 5: Pilares da Parceria Especial.....	52
Figura 6: Índice de Ibrahim 2011	61
Figura 7: Pedro Pires - Vencedor do Prémio Ibrahim	62
Figura 8: Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	69

Índice de Gráficos

Gráfico 1: População Vivendo na Extrema Pobreza	70
Gráfico 2: Tendência da Taxa Líquida de Escolarização no EBI	71
Gráfico 3: Evolução da Taxa de Escolarização.....	72
Gráfico 4: Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil	76
Gráfico 5: Causas da Mortalidade Infantil em 2010.....	76
Gráfico 6: Mortalidade Materna por 100.000 Nascidos Vivos - 2000 a 2009.....	77
Gráfico 7: Evolução da Infecção e Óbitos por Sida - 2000 a 2009	78
Gráfico 8: Crescimento do PIB (%)	81
Gráfico 9: Evolução do PIB por Sector	82
Gráfico 10: Evolução da Taxa de Desemprego (%) - 2000 a 2011.....	83
Gráfico 11: Taxa de Desemprego (%) por Meio de Residência e Sexo - 2011	84
Gráfico 12: Taxa de Desemprego (%) por Grupos Etários - 2011	84
Gráfico 13: Taxa de Desemprego (%) por Nível de Instrução - 2011.....	85
Gráfico 14: Avaliação da Administração Pública	86
Gráfico 15: Ganhos da Administração Pública	87
Gráfico 16: Impacto das Reformas na Qualidade da Administração Pública	89

Gráfico 17: Reformas Prioritárias para a Administração Pública	90
Gráfico 18: Alojamentos com Água Canalizada (%) - 2010	93
Gráfico 19: Alojamentos com Electricidade (%) - 2010.....	94
Gráfico 20: Alojamentos com Instalações Sanitárias (%) - 2010	95
Gráfico 21: Alojamentos com Sistemas de Evacuação de Águas Residuais (%) - 2010	96
Gráfico 22: Cabo Verde é um País de Boa Governação?	101
Gráfico 23: Como Avalia a Qualidade da Democracia Cabo -Verdiana.....	101
Gráfico 24: Importância do Reconhecimento para a Imagem de Cabo Verde	102
Gráfico 25: Importância do Reconhecimento para Atrair Investimentos	103
Gráfico 26: Acompanha de Perto o Processo de Desenvolvimento de Cabo Verde....	104
Gráfico 27: Conhecimento das Referências Feitas a Cabo Verde.....	104
Gráfico 28: Avaliação do Processo de Desenvolvimento de Cabo Verde.....	105

Índice de Quadros

Quadro 1: Ranking Regional do Índice de Percepção da Corrupção - 2011	63
Quadro 2: Doing Bussiness 2012	63
Quadro 3: African Countries of the Future - 2011/12	64
Quadro 4: Desafios de Governância em Cabo Verde.....	68
Quadro 5: Evolução da Procura Turística - 2000 a 2011	98

INTRODUÇÃO

1 – Contexto e Apresentação do Problema

O conceito de governação não tem ainda, tal como vários outros conceitos sociais, uma definição geral e aceite por todos os investigadores. Quer isto dizer que a governação é um conceito complexo e multifacetado que varia de investigador para investigador, organismo para organismo, de época para época e de ciência para ciência. Se formulássemos a pergunta - o que é a governação - a cem pessoas, provavelmente obteríamos cem respostas diferentes.

Aliás, a própria designação do acto de governar não merece consenso por parte daqueles que se dedicam ao seu estudo de forma mais científica. Assim, dependendo da origem dos investigadores e das escolas de conhecimento, as terminologias são diferentes querendo, no entanto, significar a mesma coisa: governação, governância e até mesmo, geogovernância, ou seja, a governância baseada na territorialidade.

Esta problemática da Boa Governação constitui-se cada vez mais como um motivo de interesse para os investigadores, acima de tudo, impulsionada pelas organizações ligadas à cooperação para o desenvolvimento. No entanto, no período clássico da Grécia antiga, o filósofo grego Platão definiu, à sua época, este conceito. Platão defendia então que governação é uma arte que visa essencialmente alcançar um objectivo externo, comparando a governação à navegação: comandar o navio do estado (Michalski, 2004).

Em Cabo Verde, a discussão deste conceito e o seu uso na praxis dos documentos de planeamento e no discurso político está associado à elaboração das Grandes Opções do Plano¹, em 2001, em que a Boa Governação é introduzida como uma condição importante para a Governância do país.

¹ As Grandes Opções do Plano - GOP é um documento de planeamento estratégico, apresentado em Outubro de 2001 resumindo as grandes linhas de desenvolvimento de Cabo Verde. Este documento serviu de referência a elaboração de um número considerável de documentos sectoriais produzidos nos anos seguintes.

Este trabalho, intitulado “*A Boa Governação como Activo Estratégico para Cabo Verde*”, discute o conceito de Boa Governação tomando como referência o caso de Cabo Verde. Um pequeno país insular, com 37 anos de existência como Estado, desprovido de recursos naturais, hoje uma referência no mundo e um parceiro considerado estratégico no espaço euro-atlântico.

A motivação que norteou o autor deste trabalho é questionar, no sentido de melhor compreender, como foi possível a realização deste percurso em condições tão adversas. Neste sentido, esta dissertação é conduzida pela seguinte pergunta de partida:² **Será a Boa Governação um activo estratégico para Cabo Verde?**

Esta pergunta justifica-se, não só pelo referido no parágrafo anterior, mas também, por algumas constatações que não podem passar despercebidas:

- ü A natureza adversa do país e a inexistências de recursos naturais;
- ü O facto de Cabo Verde ter sido uma colónia até 1975;
- ü Fracos indicadores sociais e económicos na altura da sua independência que levaram a que muitas nações e organismos internacionais considerassem Cabo Verde um país inviável;³
- ü O facto de ter vigorado em Cabo Verde, de 1975 até 1990, um regime monopartidário que terá dificultado a intensidade da cooperação internacional durante esse período;⁴

Para responder a esta questão de investigação persegue-se as seguintes hipóteses de trabalho:

² Utilizada na óptica de Quivy e Campenhoudt (1992) como fio condutor da investigação.

³ Aristides Pereira, primeiro Presidente da República de Cabo Verde, na obra intitulada “Aristides Pereira, Minha Vida Nossa História” (2012), da autoria de José Vicente Lopes, reconhece que “... houve momentos de pânico... porque, logo após a independência, havia a situação dos cofres vazios. Portugal deixou-nos praticamente com uma mão à frente e outra atrás...”

⁴ No dia 19 de Fevereiro de 1990, o então Primeiro-Ministro e Secretário-geral Adjunto do P.A.I.C.V, Comandante Pedro Pires, à saída de uma reunião do Conselho Nacional do Partido, anunciou aos cabo-verdianos e ao mundo a decisão de abertura ao multipartidarismo. A 13 de Janeiro de 1991 realizavam-se as primeiras eleições pluripartidárias que culminaram com a vitória do único partido concorrente com o P.A.I.C.V, Movimento para a Democracia – MPD, com maioria qualificada.

- ü A Boa Governação tem funcionado como um activo estratégico para Cabo Verde;
- ü A Boa Governação tem funcionado como um factor de confiança e prestígio do país a nível internacional;
- ü A governação tem contribuído para o melhoramento do nível de participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento do país;

2 – Organização da Dissertação

O primeiro capítulo deste trabalho dedica-se ao enquadramento teórico, onde se procede à revisão da bibliografia com o objectivo de compreender os conhecimentos produzidos no domínio da governação, permitindo assim uma melhor estruturação do tema e estabelecer uma ligação coerente entre esta investigação e os trabalhos já produzidos.⁵

Em torno do conceito de governância, em voga no início do séc. XXI, analisa-se as condições do final do séc. XIX que proporcionaram a necessidade de repensar Vestefália e reformar o Estado. Discute-se por isso, neste capítulo, o dinamismo económico, social e tecnológico do início do séc. XXI e sua influência no novo processo de governância em curso. Discorre-se igualmente sobre as perspectivas e tendências dos governos e da governância na era actual. A necessidade de actualizar o conceito de Estado, a governância como partilha de poder, são matérias que também merecem análise. Este capítulo dedica-se ainda à análise da forma como os diferentes organismos internacionais perspectivam o conceito de Boa Governação: as Nações Unidas - ONU, Banco Mundial - BM, a União Europeia - UE, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África – NEPAD e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

O segundo capítulo desta dissertação é constituído por dois pontos: o primeiro aborda a questão da Boa Governação à luz dos principais documentos de planeamento estratégico

⁵ Segue-se a óptica de Marie-Fabienne Fortin (1999) segundo a qual a revisão da literatura é “um processo que consiste em fazer um inventário e exame crítico do conjunto de publicações pertinentes sobre um domínio de investigação.”

elaborados a partir de 2001 em Cabo Verde, com principal destaque para as Grandes Opções do Plano e o documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza.⁶

Numa mensagem do Primeiro-Ministro⁷, na primeira página do documento “As Grandes Opções do Plano”, ele explica a importância do planeamento estratégico no desenvolvimento de um país como Cabo Verde - um plano estratégico para apontar o futuro.

Essa mensagem referida no parágrafo anterior põe a tónica na questão da Boa Governação no seguinte sentido: “Tendo em atenção a vulnerabilidade económica, ecológica e social de um país pequeno e insular que nem Cabo Verde, ainda na fase de acumulação de riquezas humanas, espirituais e materiais que hão-de sustentar a dinâmica de desenvolvimento, a governação deve pautar-se por princípios de rigor e de transparência e orientar-se para a intensificação da democracia, a afirmação da liberdade e da cidadania.”⁸

No segundo ponto, disserta-se sobre a avaliação que os diferentes organismos internacionais fazem de Cabo Verde e do seu percurso em matéria de Governação. Debruça-se sobre diferentes avaliações, opiniões e rankings em que Cabo Verde aparece no contexto das nações africanas e não só. O cruzamento das análises e avaliações que se faz do país em diferentes esferas conduz a uma noção da importância que Cabo Verde ganhou no contexto das Nações e dos Países de Rendimento Médio a ponto de ser apresentado como exemplo a seguir. Certo é que, o país apresenta hoje indicadores acima da média do contexto africano, nomeadamente da África subsariana.

Nesta nova concepção da governância que se pretende construir neste início do séc. XXI é visível o papel que se reserva à cidadania através de uma participação efectiva na vida do próprio país. A cidadania activa é característica de uma sociedade dinâmica e, neste

⁶ Trata-se de um documento produzido em 2004 podendo-se ler na sua introdução: “A elaboração do presente Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (DECRP) inscreve-se nos objectivos de política do governo, de assumir o combate à pobreza segundo uma abordagem integrada e horizontal relativamente aos diferentes domínios da governação, em estreita articulação com as políticas que procuram promover o crescimento económico. Reflecte também a preocupação de assumir a dimensão social como uma dimensão incontornável do processo de desenvolvimento económico, na base do entendimento de que aquelas duas esferas são inseparáveis, sobretudo ao nível das suas consequências sobre o desenvolvimento humano.”

⁷ José Maria Neves, Primeiro-Ministro de Cabo Verde desde 2001.

⁸ Excerto da mensagem do Primeiro-ministro na apresentação das Grandes Opções do Plano.

sentido, a governância parece estar condenada a criar as condições de participação dos cidadãos através da implementação de medidas concretas para facilitar o acesso à informação, estimular a participação cívica e promover a participação das organizações da sociedade civil na vida do país.

Cabo Verde parece acompanhar esta nova perspectiva de reforço da participação dos cidadãos. Nos diferentes documentos de planeamento estratégico que se analisa neste trabalho dá-se conta da preocupação de considerar o factor humano como um recurso importante da governância e de uma preocupação constante de elevar a capacidade individual dos indivíduos melhorando, deste modo, a sua capacidade de participar nas diferentes esferas da sociedade civil.

No terceiro capítulo analisa-se algumas fragilidades e os grandes desafios que a governância em Cabo Verde tem para esta década, não obstante o percurso feito e a boa imagem que o país granjeou a nível internacional.

Avalia-se, o estado da evolução do cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e a perspectiva de alcançar as metas neles definidos; a vulnerabilidade da economia cabo-verdiana; a necessidade de uma efectiva Reforma do Estado, a sustentabilidade ambiental do país e a adaptação às alterações climáticas. Finalmente procede-se à confrontação das hipóteses de trabalho com a realidade estudada.

3 – Metodologia Seguida

Do ponto de vista metodológico seguiu-se os princípios de uma pesquisa descritiva e de um estudo quantitativo. Descritivo na medida em que se toma como elemento de análise um conjunto de documentos produzidos no país, pelas estruturas de planeamento e de outros, pelas diferentes Organizações Internacionais ligadas à problemática do desenvolvimento dos países. A análise aprofundada desses fenómenos teve como objectivo estabelecer uma articulação entre diferentes perspectivas visando uma melhor compreensão e explicação do tema em estudo.

Juntou-se a esta perspectiva descritiva uma componente quantitativa, visando dar mais consistência à análise efectuada assim como às conclusões. Para este fim, elaborou-se

um inquérito que foi aplicado a uma amostra de 300 indivíduos com dezoito e mais anos.

Por imposições de natureza científica e metodológica, situou-se o estudo num universo temporal entre 2001 e 2012, não deixando naturalmente de proceder a ligeiras inferências antes do período referido, com o objectivo de ajudar na ligação e compreensão de determinados aspectos.

CAPÍTULO I

I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1 – A Eterna Necessidade de Repensar e Reformar o Estado

O Estado assume, ao longo da história, as mais variadas feições, num processo de transformação constante, para que possa se conformar à dinâmica social. Nesse contexto de permanente mudança, o Estado moderno, ao longo de sua evolução, foi levado a rever, por mais de uma vez, sua forma de interacção com a sociedade.

Ao longo dessa longa caminhada foram-se confrontando processos de reforma e contra-reforma do Estado, em movimentos pendulares que o conduzem ora à centralização administrativa, identificando-o com o tradicional Estado social-burocrático, ora a uma tendência descentralizadora, marcada por maior flexibilização da estrutura administrativa, com a redução do tamanho do Estado.

A concepção de Estado para Max Weber (1921) estaria relacionada ao controle do poder estatal por uma burocracia militar e civil. Para Weber o Estado é: "Uma relação de homens dominando homens, mediante violência considerada legítima". Nesta perspectiva encontramos plasmada a interpretação sociológica que o Estado-nação fazia sobre o direito da soberania. Hoje, a globalização e as novas circunstâncias levam-nos a ter de fazer a actualização da concepção do Estado.

Para Onésimo Silveira (2005) a teoria do Estado está “dialecticamente associada a um quadro de historicidade, que marca sua génese e imprime racionalidade ao seu desenvolvimento. Isto é, o Estado é uma ideia, que se transforma, pela sua via teórica, em realidade conceptual com parâmetros históricos e sociais determinados.”

Na óptica de Fukuyama (2006) a política no séc. XX foi marcada pela controvérsia sobre a dimensão e a importância do Estado.

O século começou com uma ordem mundial liberal presidida pelo importante Estado liberal do mundo, a Grã-Bretanha. (...) À medida que o século avançou, por entre a guerra, a revolução, a Depressão, e a guerra de novo, essa ordem mundial desfez-se, e o Estado liberal minimalista foi substituído em grande parte do mundo por um Estado muito mais centralizado e activo. (...) A política dos anos 1980 e 1990 foi caracterizada pela nova ascensão das ideias liberais em boa parte do mundo desenvolvido, a par de tentativas para travar o crescimento do sector público ou mesmo inverter esta tendência. (...) A redução da dimensão do sector público foi o tema dominante da política durante os anos cruciais de 1980 e início dos anos 1990, quando emergia uma grande variedade de países do antigo mundo comunista, na América Latina, na Ásia e na África, de regimes autoritários, após o que Huntington (1991) chamou a “terceira vaga” da democratização (Fukuyama, 2006).

A fase contemporânea da Ordem Mundial de Vestefália⁹ cobre o período que vai de 1945 até cerca de 1990. Provavelmente, o aspecto mais importante desta fase tenha sido a ameaça que a globalização trouxe ao sistema de Vestefália. De um modo geral, a globalização pode ser definida como a transposição de actividades humanas dos limites estreitos do Estado-nação para o teatro muito mais alargado do próprio planeta terra. (“O mundo é um palco e todos os homens e mulheres são meros actores...”). Apesar de, em termos técnicos, a globalização poder remontar a períodos históricos muito anteriores, a magnitude da aceleração e da natureza impetuosa das transformações contemporâneas foi tal que significou uma mudança qualitativa real (Valaskakis, 2001).

Apesar de todo este processo de avanço e recuo, hoje, prevalece o conceito de Estado assente na rivalidade entre os Estados-nação no início do século passado. Na verdade, hoje, a força perdeu a sua influência na maioria dos países analisados de forma individual. No entanto, verifica-se que houve um avanço em direcção da utilização da força através de alianças internacionais, ou seja, a segurança agora é mais colectiva do que específica a cada nação, ela é transnacional.

⁹A Paz de Westphalia marcou, em sentido mais amplo, o início do sistema laico de Relações Internacionais, na medida em que deu origem à estrutura legal e política das relações inter-estatais modernas. Reconheceu explicitamente uma sociedade de Estados fundada no princípio da soberania territorial, não intervenção em assuntos internos dos demais e a independência dos Estados, detentores de direitos jurídicos iguais, a ser respeitados pelos demais membros.

O que os Estados-nação têm em comum é a sua existência jurídica, e os direitos de soberania que concedem uns aos outros através do reconhecimento mútuo. No entanto, é esta mutualidade que origina um discurso global de governância e o desenvolvimento de instituições numa sociedade global e interconectada. Para alguns, isto aponta para a concretização do sonho de um governo mundial (Albrow, 2001).

Albrow (2001) chama, no entanto, atenção para a necessidade de alguma cautela sobre esta questão uma vez que as instituições internacionais da actualidade mais não são do que fruto de determinadas circunstâncias históricas como outras: “Esta conjuntura não é a perfeição da racionalidade e, nos conflitos entre ela e os Estados-nação, o único tribunal de apelação é o tribunal mundial. Não obstante, ela aponta para os limites práticos crescentes de soberania que acompanham a interdependência económica e tecnológica. Isto é o tão anunciado «declínio do Estado-nação», que é na realidade apenas o declínio do significado nacional de Estado.”

Emergiram novas formas de governância repartida, baseadas num modelo de poder mais difundido e numa nova valência de diversos meso-sistemas (Stroper, 1996; Elkins, 1995). Estas novas ligações territoriais teceram um novo modelo de geogovernância (...) Este novo modelo tem investido as comunidades internacionais com novos poderes, tem-se baseado em novos princípios de cooperação/concorrência dentro e fora das fronteiras nacionais, e está enraizado em novas capacidades que estão muito menos centrados nos Estados (Paquet, 2001).

No mundo contemporâneo, existem outras agências que se associam aos governos para assegurar os bens públicos. Os cidadãos, as organizações sem fins lucrativos e as empresas estão a transformar a relação do Estado com a sociedade, reformulando a velha separação entre o público e o privado (Albrow, 2001).

A geogovernância (isto é, a governância baseada na territorialidade) refere-se às formas de atingir uma coordenação eficaz num mundo em que o conhecimento e o poder se encontram distribuídos. A tecnologia da governância refere-se às muitas maneiras através das quais 1) indivíduos e instituições (públicas, privadas e cívicas) gerem os seus assuntos colectivos, 2) os diversos interesses conciliam e resolvem as suas diferenças e, 3) todos estes actores e organizações se envolvem num processo contínuo

de concorrência, cooperação e aprendizagem formais e informais (Carlsson e Ramphal, 1995).¹⁰

2 – Início do Séc. XXI: Necessidade de um “Novo Estado” para Nova Governância

À medida que caminhamos no séc. XXI, a rápida transformação da sociedade e de todo o seu sistema económico parece não ter fim à vista. As novas tecnologias que estão a mudar a vida das pessoas e a organização e funcionamento das sociedades, a cada vez mais integração dos mercados encurtando as distâncias e aproximando cada vez mais os produtos dos principais consumidores, apontam para uma teia de relações humanas e económicas cada vez mais complexas.

Novas perspectivas de governação se colocam e, acima de tudo, uma questão profunda se coloca com cada vez mais acuidade. Que formas de organização e tomada de decisão serão exigidas ao nível local, nacional e global para responder aos desafios das próximas décadas?

Parece consensual que as tradicionais formas de governação deixaram de dar respostas eficazes quer ao sector público quer ao privado pelo que se tornou necessário equacionar novas formas, ou melhor, formas modernas de tomada de decisão capazes de romper com as cadeias hierarquizadas de exercício de poder de cima para baixo.

Tanto no sector público como no sector privado, as velhas formas de governância estão a tornar-se cada vez menos eficazes. As novas formas de governância devem envolver um número muito mais alargado de actores.

Uma tal transformação significaria uma ruptura com o passado e com a maioria dos modelos de governância que hoje prevalecem. Tradicionalmente, as decisões têm sido adoptadas e implementadas por estruturas centralizadas, verticais e pré-determinadas que operam em campos de acção rigorosamente definidos – família, na empresa ou na nação. Apesar da tendência actual generalizada para transferir o poder formal para os

¹⁰ Citados por Paquet, 2001.

cidadãos e para accionistas, na prática, a escolha dos objectivos e dos meios para os atingir permanece, em grande parte delegada, centralizada e hierarquizada (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

Para se entender melhor esta nova realidade que no séc. XXI se apresenta, sustentado pelos autores citados no parágrafo anterior, torna-se necessário referir e analisar algumas mudanças ocorridas no século passado em diferentes categorias.

Em primeiro lugar, assiste-se à substituição de regimes absolutistas e autoritários por regimes democráticos e a perda de poder de determinados grupos de interesse estabelecidos, com o avanço da concorrência na criação de riqueza. Dir-se-ia então que a democracia e a concorrência juntas, contribuíram para o enfraquecimento da natureza dos sistemas de governância proporcionando uma maior dinâmica de relação e interdependência entre os sistemas económico, social e cultural.

Em segundo lugar, fruto de um crescimento económico bastante considerável, e em alguns casos extraordinário, a humanidade desviou a sua atenção da satisfação das suas necessidades básicas para outros desafios que não o da sobrevivência. Em paralelo, assiste-se a um investimento ao nível da educação, saúde, construção de infra-estruturas, etc., sustentado por um aumento de taxas de crescimento de produtividade, sem comprometer grandemente a acumulação de capital em outras áreas. Toda essa dinâmica conduziu a um aumento da esperança média de vida e uma pré-disposição para a valorização da qualidade de vida.

Em terceiro lugar, no decorrer do séc. XX observa-se mudanças significativas na estrutura e na forma de funcionamento de diferentes instituições, como sendo, as famílias e as organizações empresariais públicas e privadas. Assiste-se em muitos países, entre outros, à entrada da mulher para o mercado de trabalho, a alteração dos paradigmas ao nível da organização do trabalho e da hierarquização da administração. Todas essas alterações acabaram por influenciar a forma de governar e têm vindo a alterar a forma de tomada de decisão em diferentes paragens e em diferentes contextos.

No início do séc. XXI podemos reconhecer que quase todos os países e regiões lutam por igualar as condições de prosperidade incluindo os objectivos e os métodos da

governância. (...) Acima de tudo, as aspirações individuais e sociais – factores impulsionadores da agenda sobre a arte de governar – sofreram profundas alterações durante o séc. XX, e isto não aconteceu apenas com as pessoas e as instituições mais ricas do mundo. Globalmente, tem havido uma evolução constante, embora desigual, de uma aceitação passiva dos direitos divinos para uma luta activa pelo respeito dos direitos humanos, e de uma obediência inquestionável à autoridade patriarcal para um reconhecimento mais igualitário da liberdade individual. Mudanças de valores como estas desempenharam um papel importante na alteração dos fins e dos meios da governância (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

É inequívoco que estamos perante uma nova era em matéria do exercício do poder e de mudanças importantes. No entanto, essas mudanças não aparecem pela primeira vez na história das sociedades mais modernas.

O que distingue estas mudanças das anteriores é que estas revelam o surgimento de uma diferente forma de relação e consolidação entre a capacidade de governância através da sociedade, um maior dinamismo económico e social e avanço tecnológico notável. Estes dois conjuntos de desenvolvimentos podem originar um poderoso círculo virtuoso. Na base desta simbiose, está a expectativa de que as transformações desejáveis sejam, simultaneamente, uma consequência e uma causa da difusão do poder e da responsabilidade. Uma consequência, porque não parece possível fazer brotar o potencial positivo dos avanços tecnológicos do futuro, de uma independência económica mais profunda e de uma maior diversidade social, sem uma dispersão muito mais vasta da iniciativa e da responsabilização (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

A nova dinâmica envolve misturas mais complexas de relações, redes e regimes interligados, e capacidades de governação mais diversas e aparentemente mais desligadas do que aquelas que existiam no velho mundo de governância centrado nos Estados-nação. Mas estas novas complexidades não alteram o facto do território continuar a ser um pilar fundamental dos sistemas de governância (Paquet, 2001).

Muitos observadores anunciaram a morte do Estado-nação de Vestefália, como sistema dominante da governação territorial. Supostamente, a erosão desta autoridade dominante é imputável a uma relação de forças: desde a pressão resultante das

expectativas sempre crescentes dos cidadãos, até uma capacidade de governação mais fraca por parte dos Estados-nação face à maior mobilidade dos factores de produção. O Estado-nação territorial tornou-se, se aceitarmos este cenário, menos congruente com a realidade contemporânea, e menos apto a fornecer um sistema de governância eficaz (Paquet, 2001).

Se é verdade que uma boa parte do actual processo de governância é ainda marcada pelo contexto do Estado nacional mas, no entanto, emergiram novas formas de governância “baseadas num modelo de poder mais difundido e numa nova valência de diversos meso-sistemas (Stroper, 1996; Elkins, 1995).¹¹

Considerando a governância como o exercício generalizado de autoridade, parece que temos assistido, desde há muito tempo, a uma clara redução do poder absoluto ou ilimitado daqueles que estão em posição de o exercer. Esta tem sido uma tendência acentuada quer ao nível macro-político, onde o Estado tenta exercer a sua governação sobre toda a sociedade, quer ao nível micro, onde as empresas e as famílias têm vivido mudanças importantes do exercício da autoridade. (...) Ao nível macro, a determinação dos objectivos, das leis e dos métodos concebidos para dirigir o futuro colectivo da sociedade afastou-se, na maior parte do mundo, do absolutismo, do autoritarismo e até mesmo da ideia de auto-suficiência do Estado Nação (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

Finalmente, parece consensual entre os estudiosos desta matéria, que a tendência de longo prazo é no sentido de se estar a caminhar para uma distribuição mais alargada e muito menos hierarquizada na procura da eficácia governativa. Esta tendência será tanto mais profícua à medida que as sociedades avançarem para um alargamento e aprofundamento da democracia, de mercados livres e competitivos e do Estado de direito.

Se esta tendência se mantiver, então muitos países do mundo podem viver (apesar de registarem pontos de partida muito diferentes) rupturas importantes com as instituições e com os padrões de comportamento que sustentam as tradições de governância que actualmente dominam a maioria dos aspectos da vida quotidiana. Tanto na família,

¹¹ Citados por Paquet

como na empresa ou no sector público, a legitimidade, o âmbito e o exercício da autoridade não deverão manter-se os mesmos.

Claro que tem havido, e deverão continuar a existir, contra-tendências muito fortes que procurarão conservar as relações de poder estabelecidas. (...) Estas contra-tendências são apoiadas, pelo menos, por dois tipos de conflitos importantes. O primeiro, e o mais óbvio, é que tanto os que perdem como os que ganham com a mudança têm dificuldade – particularmente num período de transição económica e social rápida – em compreender a natureza e os mecanismos de compensação. Consequentemente, aqueles que perdem com a mudança esforçam-se habitualmente por preservar as estruturas de autoridade e as formas de governância do passado, enquanto os que ganham consideram que as instituições e os acordos de compensação do passado já não deviam vigorar. Em segundo lugar, os períodos de transição dão lugar, frequentemente, a diferenças profundas na percepção do risco ou, de forma mais prosaica, nos sentimentos individuais de insegurança. Habitualmente, aqueles que não estão envolvidos, de forma activa, na criação de novas regras e estruturas de poder tendem a considerar as grandes mudanças como o resultado do desenvolvimento incontável de forças exógenas e perigosas. Na esfera pública e privada, o medo torna-se o principal obstáculo à mudança e à emergência das formas de governância verdadeiramente inovadoras, adequadas às novas circunstâncias (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

Tem-se de admitir que o início do séc. XXI parece estar cheio destes conflitos e medos provocados pela mudança o que pode conduzir a riscos e prejuízos. Uma forma de evitar essas ameaças será a introdução de políticas propícias à emergência de círculos virtuosos numa simbiose entre a melhoria da capacidade de governância e as mudanças económicas, sociais e tecnologias positivas.

3 - O Dinamismo Económico, Social e Tecnológico do séc. XXI

As forças económicas, sociais e tecnológicas irão provavelmente conferir maior liberdade e responsabilidade às pessoas. Existem duas razões principais que nos permitem antever uma difusão das prerrogativas e obrigações implícitas à tomada de decisão. Em primeiro lugar, o dinamismo económico, social e tecnológico do futuro se for conseguido, terá provavelmente uma dupla característica: o alargamento do âmbito

das acções possíveis; e o fim de muitas das instituições e regras constrangedoras do passado. Em segundo, o aproveitamento de todas as vantagens dos instrumentos inovadores do futuro, das novas formas de organização da actividade económica, e da enorme heterogeneidade das ordens sociais, exigirá provavelmente uma redistribuição do poder no seio dos governos, das empresas, das comunidades e das famílias, e também entre cada um destes grupos (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

A utilização especializada de máquinas e técnicas tem estado sempre no centro daquilo a que chamamos governar. Durante séculos, o poder dos estados bem como as suas capacidades para exercerem governância assentava, em larga medida, numa capacidade interna e externa superior à dos seus rivais para possuir e utilizar com perícia máquinas de guerra (Tilly, 1992).¹²

A capacidade dos governantes para encorajarem os seus cidadãos a conceber e utilizar novas técnicas de desenvolvimento da vida económica tem sido sempre, igualmente importante. Aquilo que os governantes sempre ofereceram às populações em troca do direito de governar foi a protecção contra certo tipo de riscos – catástrofes naturais, hostilidade por parte de outros sob a forma de crime ou guerra e, nos tempos mais recentes, ignorância, pobreza e doença. Quer esta protecção assuma a forma de dissuasão, prevenção, cura ou paliativo, tem sido sempre conseguida pelo governo através da utilização especializada de máquinas e da regulamentação do seu uso pelas populações (Perry 6, 2001).

Analise-se então, à luz de Michalski, Miller, Stevens (2001), essa perspectiva de mudança com fortes probabilidades de acontecer nas primeiras décadas do séc. XXI: o dinamismo tecnológico, o progresso da economia do conhecimento e a configuração de ordens sociais mais complexas.

3.1 - Dinamismo Tecnológico

As tecnologias que estão hoje em fase de investigação ou já de implementação podem substituir ou melhorar produtos e processos já existentes mas sobretudo podem colocar

¹² Citado por Perry 6, 2001.

à disposição da sociedade uma gama de utilizações, competências e aspirações não previstas anteriormente. Essas novas tecnologias devem contribuir para o reforço da transparência e para uma maior facilidade no acesso à informação. Elas permitirão uma maior qualidade da governação através da utilização de uma variedade de técnicas jamais utilizadas. Refira-se concretamente aos chamados agentes inteligentes, bases de dados globais e *interfaces* baseados em voz e imagem.

Essas novas tecnologias vão ajudar a cultivar capacidades de governância mais evoluídas bem como a intensificação da integração da tecnologia no dia-a-dia dos cidadãos. Um terceiro domínio onde a concretização dos desenvolvimentos tecnológicos a longo prazo pode interagir com a capacidade de governância tem a ver com a resolução de problemas específicos como determinadas pandemias e problemas ambientais.

O desenvolvimento vertiginoso da tecnologia de informação, no limiar do terceiro milénio, determinou, pelo impacto sobre os sistemas políticos e económicos, a necessidade de redefinição de valores e conceitos até agora tidos como fundamentais e insuperáveis. A figura político-jurídica do Estado-nação está sendo posta em causa, tal como o conceito de democracia liberal de formato ocidental. A noção sacrossanta do princípio de soberania nacional parece não escapar também aos ventos da mudança (Silveira, 2005).

Assim, globalmente, o dinamismo tecnológico parece dar origem a novas formas de governância porque ele encerra uma mudança fundamental na capacidade de fazer e de implementar as escolhas que condicionarão os desenvolvimentos tecnológicos do futuro. (...) O desafio que se coloca aos políticos a longo prazo será o de encorajar as regras, as instituições e os padrões de comportamento que tomem em consideração a dependência mútua entre dinamismo tecnológico e governância, a fim de despoletar um círculo virtuoso entre os dois (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

3.2 - *Dinamismo Económico*

Acompanhando o pensamento de Mokyr (1990), os economistas distinguem três fontes principais de crescimento económico:

- ü Aumento da dimensão do mercado – O mercado pode aumentar por várias razões: novas descobertas, à semelhança do que aconteceu com a expansão europeia dos séculos XVI e XVII; aumento demográfico, como aconteceu no século XIX; redução dos custos de transporte, que se tem vindo a verificar desde os dois últimos séculos; e diminuição dos obstáculos ao comércio, como sucedeu em resultado das políticas de liberalização comercial na segunda metade do século XX. Todos estes factores permitem explorar novas economias de escala.

Além disso, uma economia em crescimento estimula a inovação ao reduzir os riscos, uma vez que se torna mais fácil financiar novas tecnologias e vender novos produtos em mercados em expansão do que em mercados estáticos ou em período de contracção.

- ü Investimento de Capital – Na análise económica comum, o investimento puro em capital físico e humano é diferente do conceito de transformação tecnológica.
- ü Mudança tecnológica – A longo prazo, as transformações ao nível das tecnologias de produtos e de processos são fontes poderosas de crescimento económico.

Se bem que esta classificação em três tipos possa ser útil, ela é também potencialmente enganosa pois as três forças interagem normalmente de tal forma que é muito difícil, ou mesmo impossível, distinguir a contribuição de cada uma.

À semelhança da vaga de avanços tecnológicos apresentados atrás este não é um fenómeno novo. As mudanças económicas impulsionadas pelo mercado foram uma força poderosa no passado, tornando regularmente caducos os procedimentos e os hábitos que estão na base da autoridade. O que poderá distinguir o período de dinamismo económico do início do séc. XXI de anteriores períodos é essa coincidência de alterações económicas com essa nova perspectiva do exercício da governância de forma mais partilhada e flexível.

O dinamismo económico da primeira parte do séc. XXI pode, em particular, impulsionar duas tendências gerais com implicações específicas para a governância. A primeira, diz respeito a uma alteração da principal fonte de valor acrescentado da economia, isto é, a passagem de uma produção em massa destinada a um mercado impessoal, para um processo de produção onde o consumidor tem um papel directo e pessoal. A segunda envolve o aprofundamento a longo prazo da inter-dependência económica mas, desta vez, provavelmente, em condições de muito maior transparência e numa base global. (...) Uma economia baseada em produtos e serviços únicos e personalizados exigirá, quer aos produtores quer aos consumidores, novas formas de adicionar conhecimento à produção final. Isto contrasta com a passividade da maior parte das pessoas, quando a vida diária é dominada pela produção e pelo consumo de massas. (...) Os avanços tecnológicos que encurtam as distâncias, e as inter-dependências que surgem de uma integração económica global muito mais alargada e profunda, tenderão a confrontar os decisores com novas possibilidades e responsabilidades. (...) Aqueles que exercem a autoridade em muitas das actuais organizações internacionais, sejam eles ministros dos governos nacionais, presidentes dos conselhos de administração, ou activistas de uma ONG, estão no meio de um processo de redefinição do poder que exercem (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

Onésimo Silveira (2005), referindo à influência do desenvolvimento das tecnologias de informação defende que “nas sociedades baseadas na economia de mercado, o livre tráfico da informação transforma-se rapidamente em motor de desenvolvimento, que ganha um perfil irreversivelmente global. Por isso, as fronteiras económicas começam, nuns casos, a desaparecer e noutros a perder muito da sua operância.”

3.3 - Dinamismo Social

Em 1900, os governos do ocidente identificaram a divisão de classes e a ameaça de revolução como o seu problema social. Em 2000, os governos de todo o mundo enfrentam o desafio da diversidade social e dos conflitos étnicos. O velho problema de 1900 foi ultrapassado com a democracia representativa e o Estado-providência; hoje, espera-se que a governância possa resolver os novos dilemas (Albrow, 2001).

Na sociedade criativa do século XXI, a maior parte das pessoas irá provavelmente viver mudanças significativas no seu sentido de identidade, ou na identidade expressa por muitos dos que os rodeiam. Por todo o mundo, em diversos lugares, deverão ocorrer mudanças significativas em duas das determinantes-chave da identidade individual: o estatuto social (rendimento, idade, profissão, etc) e as estruturas da autoridade (nação, família, religião, etc). Estas mudanças de identidade estão, por seu lado, intimamente relacionadas com a forma como as pessoas tomam e implementam as decisões. Novas identidades, por exemplo, as que traduzem uma menor obediência, menor passividade, e a vontade de assumir uma maior responsabilidade, ou o contrário, têm profundas implicações nas formas de governância (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

Deve-se referir que este tipo de dinamismo social não é um fenómeno novo. No entanto, o dinamismo social do futuro distingue-se dos anteriores pela forma de construção da identidade apoiando num número muito limitado de estruturas autoritárias e inflexíveis.

Os autores acima referidos prevêem quatro possíveis tendências comuns a toda a sociedade e que irão impulsionar o futuro dinamismo social: uma diversidade demográfica crescente, a alteração dos sistemas sócio-económicos dominantes, um declínio institucional generalizado e a sua renovação, e avanços importantes no desenvolvimento das capacidades individuais.

Em primeiro lugar, a tendência para uma maior diversidade demográfica, reflecte uma variedade de factores, desde a mudança da estrutura etária à imigração. Em segundo lugar, a transição sócio-económica tende também a agitar as hierarquias existentes. Por exemplo, o processo violento de industrialização que está a levar à produção em massa, o consumo e o governo de massas a muitas das zonas mais pobres do mundo, habitualmente esmaga as hierarquias tradicionais.

Em terceiro, do lado institucional, verifica-se que muitas das velhas instituições estão mal preparadas para as novas formas de governância. Por exemplo, os governos nacionais e as organizações intergovernamentais de carácter internacional, têm encontrado dificuldade em ganhar credibilidade e em atingir objectivos na arena global. Da mesma forma, as empresas e as organizações não-governamentais não podem conseguir a legitimidade e o poder necessários para atingir objectivos globais ou locais

se lhes faltar a transparência que é própria das sociedades democráticas. A quarta tendência, que tanto impulsiona o dinamismo social como desempenha um papel principal na alteração da relação entre identidade e autoridade, diz respeito à melhoria da capacidade das pessoas para se comprometerem ou participarem em novas formas de tomada e implementação de decisões.

Nos anos 90, o termo “sociedade” voltou a ser muito utilizado no discurso político. Classificada como “sociedade da informação” ou “sociedade do conhecimento”, ou – sob a capa da comunidade – “sociedade civil”, “terceiro sector” ou “capital social”, a sociedade foi novamente reconhecida pelos dirigentes nacionais como uma das suas preocupações. Tratou-se de um interesse renovado, apenas ofuscado pelo crescimento dramático da globalização, a principal marca da década de 90. (...) A cultura e o ambiente, e não apenas a economia, apareceram como uma força e um problema transnacionais. A ideia de que a sociedade se limitava às fronteiras do Estado-nação e que estaria até a desaparecer com ele, foi questionada (Albrow, 2001).

A perspectiva de transformações societais tão significativas acarreta quer riscos quer oportunidades para a governância. Por um lado, a coexistência de variações extremas nos níveis de poder e a capacidade para o exercer, podem complicar consideravelmente certas decisões e, ao mesmo tempo, ameaçar provocar conflitos sociais destrutivos. Por outro lado, a diversificação dos objectivos e dos métodos de governância que emergem de uma sociedade mais heterogénea, podem ajudar a criar um clima propício à diferença e ao desenvolvimento de escolhas inovadoras. Cada uma das quatro tendências anteriormente referidas que poderão vir a impulsionar a diversidade social nas próximas décadas, também parece susceptível de colocar diferentes tipos de oportunidades e riscos à governância. Esta nova relação entre o Estado e sociedade é duplamente reflexiva. Cada uma reflecte e é condição da outra. Tendem assim a aumentar mutuamente a sua instabilidade. Uma vez que as duas estão também abertas aos impactos múltiplos e às múltiplas influências da economia, da cultura e do ambiente, a procura de axiomas estáveis e de pontos de referência torna-se urgente (Albrow, 2001).

4 - Perspectivas e Tendências dos Governos e da Governância na Era Actual

Os advenços do séc. XXI trouxeram à discussão o conceito de Boa Governação que, numa perspectiva economicista seria essencialmente caracterizado pela existência de instituições e regras que assegurassem o desenvolvimento da capacidade humana e institucional através da melhoria da qualidade de sector público; pela *accountability* e transparência no processo de tomada de decisões e na gestão do bem público.

A ênfase é frequentemente colocada sobre o papel e os métodos dos governos. Estabelece-se paralelos entre as mudanças observadas no sector privado, como por exemplo os modelos de *e-business* facilitados pela internet e aquilo que os governos devem fazer para melhorar os serviços por eles prestados. Inclui-se nesta perspectiva as próprias políticas eleitorais. Questiona-se como “reinventar o governo” ou como implementar o potencial do *e-governement*.

Tal como se tinha referido anteriormente, a resposta a estas questões aponta para a capacidade, no futuro, de provocar um círculo virtuoso entre novas formas de governância e o dinamismo económico, social e tecnológico. Esta perspectiva encerra duas alterações importantes e interdependentes, na forma como as decisões são tomadas e implementadas por toda a sociedade.

A primeira dimensão, de nível macro, envolve a substituição de esquemas organizacionais predeterminados e rígidos por abordagens muito mais espontâneas, fluidas e orientadas por tarefas. A segunda dimensão de nível micro, diz respeito à necessidade de ultrapassar as relações, hábitos e tradições hierárquicas que têm estado tão enraizadas na forma como as pessoas pensam e se comportam. Estas duas alterações exigirão importantes avanços nas competências e regras práticas utilizadas no dia-a-dia pelas organizações e pelos indivíduos, operando sozinhos ou em conjunto, local ou globalmente, no seio do governo, no local de trabalho, ou em casa (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

Nesta nova perspectiva e tendência da governância coloca-se um desafio aos decisores do sector público e do sector privado que é o de garantir que as pessoas possam exercer

a sua liberdade e lidar de forma mais natural possível com os princípios e os valores básicos.

As novas formas de governância assentar-se-ão impreterivelmente na contribuição das novas tecnologias, de uma maior especialização e riqueza resultantes de uma interdependência económica e de uma maior diferenciação social. Tal como defende os autores acima citados, os progressos ao nível da governância dependerão, consideravelmente, do sucesso das políticas conseguidas para promover as transições em curso: o abandono da agricultura tradicional e do planeamento centralizado, dando lugar a sociedades baseadas na produção, no consumo e no governo de massas ou sociedades criativas e baseadas no conhecimento.

4.1 - Pilares Básicos da Nova Governância

Michalski, Miller, e Stevens (2001) associam a eficácia da nova governância a determinados pilares que consideram fundamentais como complemento do dinamismo económico, social e tecnológico, evitando assim surgimento de conflitos por estes provocados. Esses pilares são, segundo eles, a infra-estrutura de aprendizagem, a confiança e a missão.

4.1.1 - Infra-estrutura de aprendizagem

Trata-se da primeira condição essencial à criação e à promoção de tomada de decisão e das capacidades de implementação por toda a sociedade: o acesso universal ao ensino básico; condições sanitárias; cuidados de saúde e alimentação adequados; mecanismos de segurança dos indivíduos contra certos riscos... e estabilidade política.

Reconhecer a importância universal desta infra-estrutura básica, não significa que existam respostas políticas uniformes. Pelo contrário, as enormes diferenças nas condições de partida de países e grupos sociais no que diz respeito à qualidade e acessibilidade desta infra-estrutura, exigem abordagens muito diferenciadas. Por exemplo, em muitas regiões do mundo precisamos de dar máxima prioridade aos esforços para combater a pobreza. Nos países mais ricos precisamos colocar uma

ênfase, por exemplo, nas políticas de alteração do ensino, para que este não seja apenas um processo que prepara os jovens para serem obedientes e para responderem a problemas pré determinados. Em vez disso, o ensino deve desenvolver o sentido da autonomia e auto-estima que estão na base da iniciativa e de imaginação (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

4.1.2 – Confiança

Permite sustentar e orientar as capacidades de governância de uma sociedade e tem a ver com a relação de segurança legitimidade e confiança. A qualidade da tomada de decisão e a aprendizagem que ela requer são dispendiosas e ineficazes num mundo ameaçado pela desconfiança. Se as pessoas não puderem facilmente aceder à informação e verificá-la, então a aprendizagem é muito mais dispendiosa.

Daniel Tarschys (2001) reforça a ideia de que “a governância participada assenta numa visão menos desconfiada do comportamento humano e está ligada a ideias mais agnósticas ou empíricas sobre a escolha dos meios e dos objectivos organizacionais. (...) A governância participada assenta na confiança, em sinais subtis e em ambientes de cooperação. (...) Os conceitos-chaves são a inovação, a capacidade de adaptação, e a capacidade de aprendizagem. As organizações serão preferencialmente horizontais, se não mesmo totalmente substituídas por redes de actores independentes”.

A transparência, a responsabilização, a integridade e a legitimidade das instituições, das regras, das práticas e dos valores sobre os quais se baseia o funcionamento da sociedade, são determinantes para a qualidade da tomada de decisão. Claro que todos estes atributos são relativos – a transparência e a responsabilização absolutas não existem nas questões económicas e sociais. Mas, o que é crucial do ponto de vista político, é impulsionar o desenvolvimento das ferramentas, das organizações e das expectativas que melhoram aquilo a que podemos chamar, de forma geral, o grau de confiança que as pessoas têm na sociedade (Michalski, Miller, Stevens, 2001).

4.1.3 – Missão

O último elemento, segundo Michalski, Miller, Stevens, sem o qual uma sociedade criativa do conhecimento provavelmente entraria em colapso, é uma missão abrangente e partilhada. A fidelidade a um código comum é o pré-requisito, não apenas de manutenção dos níveis que permitem o florescimento da diversidade mas, de forma decisiva, do estabelecimento de um conjunto mínimo de valores partilhados que tornariam possível a melhoria das capacidades de governância.

Com efeito, embora possa parecer paradoxal, à medida que o mundo se torna mais complexo, o método provavelmente mais eficaz para garantir sociedades coerentes e sustentáveis, será o de conseguir a adesão a regras simples e universais – uma solução que se baseia na premissa, igualmente paradoxal, de que a liberdade se constrói aceitando determinadas restrições.

5 - Sociedade como Diversidade Social

Do mesmo modo que os economistas estão a ter dificuldade em localizar a nova economia num novo paradigma, também os sociólogos têm problemas em recodificar os seus quadros conceptuais para uma nova era. Em ambos os campos, os problemas surgem, em parte, da necessidade de passar do nacional para o global como quadro de referência. A diáspora de um povo é a diversidade de outro país. De qualquer das formas estamos a falar de relações sociais globais (Albrow, 2001).

A diversidade social baseia-se em três realidades humanas. Primeiramente, a de que cada indivíduo é único. Em segundo lugar, a de que os indivíduos e suas sociedades estão inter-relacionados e interdependentes. Por último, a de que as sociedades e culturas são dinâmicas: as mudanças podem ser rápidas ou graduais mas irão sempre afectar diferentes membros da sociedade de modo a reflectir as diferenças em termos de poder e *status*.

A governância democrática faz intervir a totalidade dos actores envolvidos na tomada de decisões no quadro das estruturas formais e não formais de um determinado contexto social ou político. O reconhecimento da interdependência de todos esses actores enfatiza

o vínculo que une a governância à importância dada ao capital social e às condições que favorecem a coesão social.

De uma forma simples, podemos considerar a governância como a gestão da sociedade pelo povo. A um nível mais profundo, a governância implica a reconstituição constante da sociedade, tanto como um compromisso intelectual como logístico. O segundo desafio colocado à governância pela diversidade social é, portanto, o de repensar a sociedade. A sociedade do reconhecimento exige o conhecimento de si mesma... devemos pensar na diversidade em termos globais se queremos compreender as novas formas de relações sociais que constituem a sociedade contemporânea. É a diversidade da humanidade, globalmente, que origina os problemas que se colocam à governância local, mas também que torna absolutamente necessária uma variedade de soluções diferentes para cada país (Albrow, 2001).

No Relatório Mundial da UNESCO¹³ (2009), no capítulo dedicado à governância democrática, pode-se ler que, a construção de sociedades coesas requer o desenvolvimento e a aplicação de políticas que garantam o reforço da autonomia e a participação política de todos os grupos e de todos os indivíduos. Os regimes de partilha do poder, como por exemplo os vários tipos de democracia, devem ser completados por políticas de reforço da autonomia nas áreas da educação, da cultura e dos meios de comunicação.

O objectivo principal é de promover um ambiente propício a progressos realistas na aplicação de uma governância verdadeiramente democrática. Uma tal abordagem universalista, baseada na confiança mútua, é a chave de uma coexistência pacífica nas sociedades e o ponto de partida para um consenso internacional mais amplo, em conformidade com os objectivos das Nações Unidas. Tal como se dá na área dos direitos humanos, um objectivo elevado é melhor aceite quando está enraizado na diversidade dos modelos culturais de governância vigentes nas sociedades. Por conseguinte, o direito consuetudinário e os mecanismos de resolução de conflitos – tais como são redescobertos através do prisma do património imaterial – podem coexistir

¹³A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO foi fundada a 16 de Novembro de 1945 com o objectivo de contribuir para a paz e segurança no mundo mediante a educação, a ciência, a cultura e as comunicações. Tem sede em Paris – França.

com a organização estatal e contribuir para o reforço de uma governância justa para todos.

Martin Albrow (2001) lembra que no final do séc. XIX, o problema social era a divisão de classes: no início do séc. XXI, o problema é a diversidade. Não é que a natureza da divisão de classes e de diversidade seja um problema de ordem social. Em ambos os casos, elas tornam-se um problema por causa da instabilidade precipitada pelo comportamento do capital.

Aliás, é o próprio autor que resume a sua ideia defendendo que nos próximos anos a diversidade social vai colocar dois desafios à governância. O primeiro é o de assegurar a sua própria renovação contínua sob condições globais em mudança. O segundo, que é essencial para atingir o primeiro, é repensar o conceito de Estado e sociedade.

6 - A Cidadania Activa e Efectiva

Nesta nova visão do exercício do poder democrático e da sua partilha entre o Estado e a sociedade, ganha uma nova força o conceito da cidadania.

Um dos principais desafios que se coloca às democracias contemporâneas tem a ver com a configuração de um modelo de Administração compatível com as exigências de uma cidadania participativa e efectiva. Os modernos sistemas de administração pública privilegiam o exercício de uma cidadania activa na qual a participação do cidadão vai para além dos padrões tradicionais de participação, nos quais os cidadãos se limitam a participar em processos eleitorais. O exercício de uma cidadania activa é, hoje, uma condição necessária para a obtenção de políticas públicas democraticamente legítimas, por um lado e, por outro, um factor que contribui para uma maior efectividade das políticas públicas.

No entanto, a herança do Estado-nação é a expectativa que os seus cidadãos instruídos têm de que o Estado deve fornecer a infra-estrutura institucional da vida diária, e dos cidadãos já não necessitam de participar em grandes projectos nacionais. Os cidadãos, como possuidores, usam a infra-estrutura social que o Estado fornece como um espaço

dentro do qual podem escolher a cultura, a religião, o entretenimento, o desporto, as viagens e o estilo de vida (Albrow, 2001).

O cidadão empenhado afirma os seus direitos num sentido positivo para com o interesse colectivo... dedicando-se a lutar por novas causas públicas como a construção de parques infantis, a salvação da floresta tropical, o fim da discriminação racial, o apoio à oposição à posse de armas. Agem como agentes responsáveis, empenhando-se na democracia discursiva (Dryzeck, 1990). Como tal, olham para além das fronteiras nacionais na defesa de causas globais, dos direitos humanos, da paz, das crianças e do ambiente. Nunca houve um sentido tão difundido de responsabilidade pública ao serviço daquilo a que Ronald Inglehart (1990) chamou os nossos valores pós-materialistas (Albrow, 2001).

Entretanto, o exercício de direitos e deveres de cidadania, com a qualidade desejada, só será efectivo se existir uma política de sensibilização e educação para a cidadania, indutora de uma maior participação dos cidadãos nos assuntos que lhe dizem, directa ou indirectamente, respeito.

É imperativo a promoção de políticas de governação associadas a iniciativas indutoras de participação do cidadão, capazes de:

- Ü Aumentar os processos consultivos e auscultativos de vária ordem;
- Ü Dar maior importância e seguir as diferentes formas de protestos públicos;
- Ü Promover debates públicos sobre determinadas medidas de governação;
- Ü Dinamizar e promover o associativismo;
- Ü Aumentar a pressão sobre a governação sob forma de petições, etc.

O conceito de cidadania, nas sociedades modernas, tem origem na ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política, tendo capacidades, em termos legais, para participar no exercício do poder político através, nomeadamente, dos procedimentos eleitorais. Os indivíduos adquirem essa capacidade formal no momento em que são sujeitos de atribuição do estatuto legal enquanto entidades individuais em que se divide e constitui a sociedade. O alargamento da categoria de cidadão, através da

estrutura social, significa que todos os indivíduos, enquanto cidadãos, são iguais perante a lei (Mozzicafreddo, 1997).

Sempre que os cidadãos se associam em benefício mútuo, ou formam organizações para lutar pelo bem comum, encontramos uma referência habitual à expressão de Daniel Bell (1973) “terceiro sector” ou, desde os anos 80, “sociedade civil”. Nenhuma destas expressões é apropriada para descrever todo o potencial da capacidade de organização dos cidadãos. A nova cidadania gera continuamente concepções alternativas da sociedade, porque expressa a diversidade social. Não se trata de um “terceiro sector”, mas dos fundamentos de todo e qualquer sector. Ela é a “sociedade civil”, não na versão atenuada dos anos 90, mas tal como era por volta de 1770, isto é, a afirmação pacífica dos valores políticos da civilização (Albrow, 2001).

A cidadania, como matriz de integração social e sistémica, percorre cada uma das três dimensões do cidadão, como contribuinte, como eleitor e como partícipe da sociedade. A categoria de cidadania, operando como mediadora entre os indivíduos e as estruturas sociais, constitui-se como uma forma especial de organizar o espaço político e onde assentam a diferenciação, a integração, as tensões e as orientações sociais e organizacionais da vida colectiva em democracia (Mozzicafreddo, 1997).

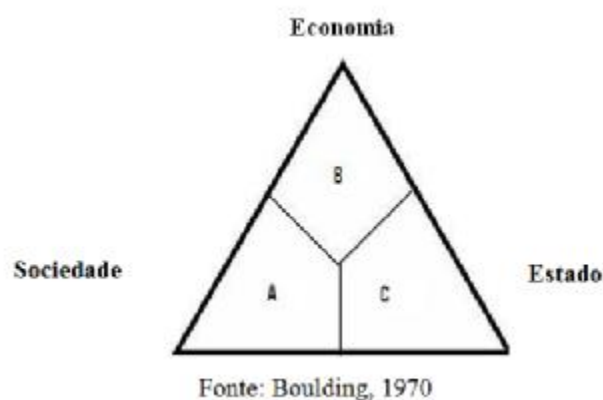
7 - A Governância como Modelo de Partilha de Poder

Num tempo de conturbada mudança, as organizações (micro e macro, económicas, políticas e cívicas) governam-se a si próprias ao tornarem-se capazes de reconhecerem os seus objectivos e os meios para os atingir à medida que prosseguem o seu caminho. Isto é feito recolhendo conhecimento e a informação que os cidadãos activos possuem, e levando-os a inventar soluções para os seus problemas. Este processo conduz a uma governância mais repartida que retira aos dirigentes o monopólio da gestão das organizações: para que a organização possa aprender depressa, todos têm de tomar parte no diálogo, e apresentar todo o tipo de conhecimentos, sabedoria e competências que possuem e que sejam relevantes para as questões a considerar (Paquet, 2001).

Na óptica de Nohria e Eccles (1992)¹⁴, “uma governância partilhada... implica uma dispersão do poder por uma enorme variedade de actores e de grupos favorecendo uma aprendizagem mais eficaz num contexto de rápida mudança, através de equipas descentralizadas e flexíveis ligadas por contractos morais e obrigações recíprocas negociadas no contexto de desenvolvimento de parcerias”.

François Perroux e Kenneth Boulding aproveitaram um esquema conceptual desenvolvido em 1970 e adaptaram-no ao contexto actual da dinâmica da geogovernância. Esta abordagem fornece uma cartografia imperfeita do terreno organizacional em três domínios onde as regras, os acordos ou os mecanismos de coordenação são, mais ou menos, dominados por três princípios diferentes: o domínio da economia/mercado (B), onde as forças da oferta e da procura e o mecanismo de preço são a norma; o domínio do Estado (C), onde a coerção e a redistribuição são a regra; e o domínio da sociedade civil (A), onde a cooperação, a reciprocidade e a solidariedade são os princípios integrantes (...) Cada um destes mecanismos de integração, na sua forma mais pura, está localizado em cada um dos vértices; todo o território interno representa organizações e instituições que encarnam diferentes composições destes mecanismos integradores. A figura seguinte representa uma versão ligeiramente modificada do triângulo que daí resulta (Paquet, 2001).

Figura 1: Triângulo de Boulding



Numa economia de aprendizagem, a criação de riqueza está assente na mobilização do conhecimento: aprender é aproveitar a sabedoria colectiva da equipa como fonte de aperfeiçoamento contínuo. Isto, por seu turno, inspira novos modos de produção de

¹⁴ Citados por Paquet, 2001.

conhecimento e novas formas de associação, aliança e partilha de conhecimento. Um grau de cooperação que tira vantagem das externalidades positivas; economias de escala e economias do leque de actividades, e processos fortes de acumulação de experiência-aprendizagem. Mas estes processos não funcionam necessariamente na perfeição (Argyris e Schon, 1978; Gibbons et al., 1994; Lundvall e Johnson, 1994).¹⁵

Para Fukuyama (2006), “a construção de Estados é a criação de novas instituições de governo e o fortalecimento das já existentes. (...) A corrente dominante da política mundial na última geração tem sido, afinal de contas, a crítica do ‘Estado gordo’ e a tentativa de transferir actividades do sector público para os mercados privados ou para a sociedade civil.”

O novo Estado estratégico, centrado na promoção de uma aprendizagem social eficaz, deve desenvolver os novos instrumentos necessários reformulando significativamente a vocação do Estado – distanciando de remendos na distribuição e redistribuição estática dos recursos, e envolvendo-se seriamente na promoção da eficiência dinâmica de Schumpeter e no reforço do poder da aprendizagem colectivo da economia (Paquet, 2001).

A nova lógica dominante do Estado estratégico é uma resposta ao fracasso do Estado Keynesiano. As principais críticas ao Estado Keynesiano, que surgiram depois da Segunda Guerra Mundial foram essencialmente: supergoverno e governo excessivo; défice de legitimidade; crise fiscal e limites sociais ao crescimento.

Não chega eliminar os obstáculos à aprendizagem social ou melhorar a arquitectura organizacional. É necessário também fornecer a lógica dominante (a infra-estrutura indispensável + a filosofia pública) para garantir que a nova centralidade da aprendizagem social seja uma característica permanente da nova governância, porque estes valores orientadores e princípios de concepção – e a linguagem para os articular – não estão esculpidos em pedra. Qualquer ideal pode ser abandonado à medida que a aprendizagem prossegue: os nossos desejos e ideais “não são como os nossos membros – eles não são uma parte fixa do nosso corpo” (Schink, 1984)... o desafio está em

¹⁵Citados por Paquet, 2001.

desenvolver uma linguagem própria do nosso tempo, uma linguagem de pertença e cidadania comum, uma linguagem de definição de problemas que traduza as necessidades do cidadão, geralmente expressas numa linguagem não especializada, em categorias que sejam simultaneamente relevantes e motivadores. Esta seria uma linguagem proveitosa e serviria de arena “onde os cidadãos poderiam aprender uns com os outros e descobrir um «interesse próprio esclarecido» em comum” (Deonn, 1991).¹⁶

O Estado estratégico tem indiscutivelmente um papel a desempenhar no arranque, na catalisação e na condução do processo de aprendizagem social deixando, ao mesmo tempo, que os outros dois domínios (o sector privado e o sector civil) ocupem o seu próprio espaço tão completamente quanto possível. Devemos obviamente lembrar que a nova governância exercida de baixo para cima e repartida eleva o cidadão ao papel obrigatório de produtor de governância, e impõem os cidadãos *in toto* um papel-chave na transformação da capacidade geral para tomar e implementar decisões (Paquet, 2001).

8 - A Governância à Luz das Organizações Internacionais

Após uma abordagem de natureza mais científica e académica da matéria em análise, procede-se a uma resumida incursão pelas perspectivas que os Organismos Internacionais têm da governância, não fossem eles, fortes impulsionadores da prática de Boa Governação nos países membros ou beneficiários de programas de cooperação para o desenvolvimento.

Para a Organização das Nações Unidas – ONU¹⁷, a governação é o exercício da autoridade política, económica e administrativa, para gerir os assuntos da nação. É um processo complexo de mecanismos, processos, relações e instituições, através dos quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos e obrigações e negociam as suas diferenças. O conceito não se refere apenas ao Estado (instituições

¹⁶ Citado por Paquet, 2001.

¹⁷ ONU - Organização internacional cujo objectivo declarado é facilitar a cooperação em matéria de direito internacional, segurança internacional, desenvolvimento económico, progresso social, direitos humanos e a realização da paz mundial. A ONU foi fundada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial para substituir a Liga das Nações, com o objectivo de deter guerras entre países e para fornecer uma plataforma para o diálogo. Ela contém várias organizações subsidiárias para realizar suas missões.

políticas e governamentais), mas também às organizações da sociedade civil e ao sector privado da economia.

O Banco Mundial - BM, agência do sistema das Nações Unidas (NU), fundada a 1 de Julho de 1944, tendo actualmente como principal missão a luta contra a pobreza, através de financiamento e empréstimos aos países em desenvolvimento, em 1992 definiu governação como sendo um dos mecanismos através do qual é feita a gestão dos recursos públicos cujo objectivo último é influenciar o desenvolvimento e crescimento económico.

De acordo com o *site* do Banco Mundial, a Boa Governação (*Good Governance*) é entendida como um componente fundamental nos processos de desenvolvimento. Refere-se à forma como as decisões são tomadas e implementadas, sendo constituída por um conjunto de seis indicadores:

- ü Participação dos cidadãos;
- ü Respeito pela lei;
- ü Transparência;
- ü Orientação para consensos;
- ü Equidade e inclusão de todos os grupos;
- ü Efectividade e eficiência e responsabilização.

Para a União Europeia - UE¹⁸, a Governação reproduz um ambiente num contexto político e institucional que preserva os direitos humanos e se rege pelos princípios democráticos e a observância das leis (*rule of law*). Os indicadores principais da governação resumem-se em:

¹⁸ EU - é uma união económica e política de 27 Estados-membros independentes que estão localizados na Europa. A UE tem as suas origens na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e na Comunidade Económica Europeia (CEE), formadas por seis países em 1958. Nos anos de intervenção a UE cresceu em dimensão com a adesão de novos Estados-membros e em poder, por meio da adição de domínios políticos nas suas competências. O Tratado de Maastricht estabeleceu a União Europeia com o seu nome actual em 1993. A última alteração ao fundamento constitucional da UE, o Tratado de Lisboa, entrou em vigor em 2009.

- Ü Transparência;
- Ü Gestão responsável dos recursos humanos, naturais e económicos.

Por sua vez, a NEPAD¹⁹ define que governação é um processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas. Deste modo, na lógica da NEPAD, a boa governação envolve os seguintes indicadores:

- Ü Participação;
- Ü *Accountability*;
- Ü Responsabilidade;
- Ü Transparência;
- Ü Instituições efectivas e eficientes;
- Ü A observância das leis;
- Ü Consenso.

Para o PNUD²⁰, a governação traduz o processo de participação, transparência, e responsabilização no exercício da autoridade política e administrativa, devendo ter a fim a promoção do estado de direito.

Para este organismo existem três elementos essenciais para suportar o desenvolvimento humano: i) o Estado ao criar um ambiente político e legal propício à observância das leis; ii) o sector privado ao gerar emprego e rendimentos; e iii) a sociedade ao facilitar a interacção social.

Na lógica do PNUD, os indicadores chaves da boa governação são:

¹⁹ NEPAD - Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Sua criação visa aumentar a quantidade de investimentos no continente africano, para promover o seu desenvolvimento em todos os aspectos.

²⁰ PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, é o órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem por mandato promover o desenvolvimento e eliminar a pobreza no mundo. Entre outras actividades, o PNUD produz relatórios e estudos sobre o desenvolvimento humano sustentável e as condições de vida das populações, bem como executa projectos que contribuam para melhorar essas condições de vida, nos 166 países onde possui representação. É conhecido por elaborar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), bem como por ser o organismo internacional que coordena o trabalho das demais agências, fundos e programas das Nações Unidas - conjuntamente conhecidas como Sistema ONU - nos países onde está presente.

- ü A participação pública;
- ü A observância das leis;
- ü A responsabilidade (*accountability*);

São notórias algumas diferenças conceptuais nesta questão da Boa Governação mas pode-se fazer um exercício da convergência quanto a identificação das variáveis que conduzam à um modelo óptimo de governação. São os casos da transparência, a *accountability*, a participação, o Estado de direito e a responsabilidade.

Uma coisa parece certa e, provavelmente inquestionável: a boa governação refere-se ao ambiente institucional vivido num determinado Estado proporcionando uma interacção positiva entre os cidadãos e, entre estes e o próprio Estado. Esta interacção positiva é espelhada por uma gestão eficaz, eficiente e transparente das instituições por parte do Estado.

A Boa Governação é, portanto, participativa, transparente e responsável. É eficaz, promove o Estado de direito e assegura que a política, social e económica devem constituir prioridades, ou seja, a política de desenvolvimento do país deve ser baseado num amplo consenso da sociedade e deve garantir ainda que os cidadãos tenham voz activa na definição dessa política. De igual forma, a corrupção deve ser o mais insignificante possível.

Transparency is widely recognised as a core principle of good governance. Transparency means sharing information and acting in an open manner. Free access to information is a key element in promoting transparency. Information, however, must be timely, relevant, accurate and complete for it to be used effectively. Transparency is also considered essential for controlling corruption in public life (Parigi, Geeta, Kailasam, 2004).²¹

²¹A transparência é largamente reconhecida como o princípio fundamental da boa governação. Transparência, significa troca de informações e actuar ou agir de forma aberta; O acesso livre às informações constitui o elemento chave na promoção da transparência. Contudo, as informações devem ser temporárias, relevantes, precisas, e completas para serem usadas de forma efectiva. Transparência é também considerada essencial no controlo da corrupção na vida pública. (Tradução do autor).

A *accountability* é também um elemento chave da boa governação. Qualquer instituição, seja ela pública ou privada, deve poder ser responsabilizada pelos efeitos que as suas políticas têm sobre aqueles que serão afectados pelas suas decisões. Essa responsabilização não pode ser feita sem transparência e sem o garante do respeito pelo estado de direito democrático.

Finalmente, e para fechar este ponto, e como forma de resumir o essencial do conceito que se tem tratado neste capítulo, transcreve-se um artigo colocado num site das Nações Unidas:

“The concept of "governance" is not new. It is as old as human civilization. Simply put "governance" means: the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). Governance can be used in several contexts such as corporate governance, international governance, national governance and local governance. Since governance is the process of decision-making and the process by which decisions are implemented, an analysis of governance focuses on the formal and informal actors involved in decision-making and implementing the decisions made and the formal and informal structures that have been set in place to arrive at and implement the decision.”²²

²²O conceito de governação não é novo, ele é tão antigo como a própria civilização humana. De forma simples, a governação significa: o processo de tomada de decisões e o processo através do qual essas decisões são implementadas (ou não implementadas). A governação pode ser utilizada em diversos contextos, tais como, a governação corporativa, governação internacional, governação nacional e governação local. Sendo a governação um processo de tomada de decisões e o processo através do qual essas decisões são implementadas, a análise da governação é focalizada nos actores formais e informais envolvidos no processo de tomada e de implementação das decisões e nas estruturas formais e informais criadas onde são implementadas essas decisões (Tradução do autor).

CAPÍTULO II

1 - Cabo Verde: Grandes Opções do Plano - Definição de uma Visão.

Cabo Verde parece ter acompanhado os sinais de mudança de uma nova concepção de governância do início do séc. XXI, que se retraiu no ponto anterior desta dissertação. Na verdade, no ano de 2001 começa-se a introduzir com maior destaque no discurso político cabo-verdiano o princípio de Boa Governação como um factor competitivo.

Este sinal é dado em alguns documentos de planeamento elaborados a partir das Eleições Legislativas de Fevereiro de 2001.²³

Um dos primeiros documentos de governação produzidos nessa altura foi “As Grandes Opções do Plano” (GOP, 2001) que visava, segundo o próprio, fornecer o quadro de referência para a execução do programa do governo e “definir a estrutura de base do Plano Nacional de Desenvolvimento, constituindo a agenda estratégica para a actuação convergente das várias áreas da governação”.

Este documento define cinco grandes opções de desenvolvimento como sendo:

1ª Opção: Promover a boa governação como factor de desenvolvimento, reformando o Estado, intensificando a Democracia e reforçando a cidadania.²⁴

2ª Opção: Promover a capacidade empreendedora, a competitividade e o crescimento; alargar a base produtiva.

3.ª Opção: Desenvolver o capital humano e orientar o sistema de ensino/ formação para as áreas prioritárias do desenvolvimento.

²³ Essas Eleições, que marcam o início da VI Legislatura, foram ganhas pelo PAICV – Partido Africano da Independência de Cabo Verde depois de dois mandatos consecutivos do MPD – Movimento para a Democracia.

²⁴ O destaque é do autor.

4.^a Opção: Promover uma política global de desenvolvimento social, combatendo a pobreza e reforçando a coesão e a solidariedade.

5.^a Opção: Desenvolver infra-estruturas básicas e económicas e promover o ordenamento do território para um desenvolvimento equilibrado.

Figura 2: Grandes Opções do Plano



Fonte: GOP, 2001

Em relação à primeira opção de desenvolvimento, o documento explica que a ética e a boa governação na condução dos destinos do país constituem uma questão estratégica primordial do país. A boa governação - que pressupõe a intervenção conjunta e coordenada do Governo, das autarquias locais, do privado e da sociedade civil organizada - significa igualmente a capacidade de definir claramente as orientações que guiam a acção governativa e modelam necessariamente o desenvolvimento económico e social do país, de traçar e propor um rumo claro para o futuro, mas também significa a arte de definir prioridades claras e consistentes com as orientações e as principais aspirações das populações, colocando a Administração Pública a tempo inteiro dentro dos parâmetros da legalidade e do interesse comum (GOP, 2001).

No entanto, essa visão da necessidade de uma nova forma de governância aparece implícita nas noutras opções, atrás referidas, como sendo: o desenvolvimento do capital humano; o desenvolvimento social; combate à pobreza; o desenvolvimento das infra-

estruturas básicas; desenvolvimento equilibrado; etc., todos ingredientes necessários à essa nova forma de governância que caracteriza o início do séc. XXI.

No mundo interdependente e altamente competitivo em que vivemos, um país pequeno e frágil que nem o nosso tem de ser capaz de gerar, gerir e capitalizar energias internas que sustentem a sua credibilidade e o seu desempenho como Estado. Neste plano, o papel do Governo é de particular importância, enquanto órgão de soberania responsável pelas políticas públicas nacionais. Como tal, ele deve ser capaz de governar e governar bem, na perspectiva da realização de um desenvolvimento durável que beneficie todos os cabo-verdianos e da promoção de cada vez mais e melhor comunidade nacional (GOP, 2001).

Realça-se o facto do documento, mesmo sendo de orientação mais genérica, ir mais longe na explicação da visão que se tem da governância para Cabo Verde.

Para Cabo Verde, a boa governação não pode, não deve ser um mero propósito. Bem pelo contrário, é o próprio Estado de Direito Democrático, pela exigente dinâmica do seu património de princípios e regras, que impõe que a governação democrática seja, em toda a sua inteireza, boa governação (GOP, 2001).

Se a Boa Governação é um recurso estratégico para Cabo Verde há que tirar dela maiores benefícios visando um país moderno, mais desenvolvido, com mais solidariedade social. Desta visão, o documento esclarece que a Boa Governação deve reproduzir e ser ela própria consequência do funcionamento do regime democrático.

Outro princípio referido no documento, considerado hoje um importante pilar da Boa Governação, é o da transparência. Este princípio aparece referenciado em toda a literatura sobre esta temática como uma das principais características da Boa Governação.

Desdobramento lógico da responsabilização é o princípio da transparência, o qual, como linha mestra da actuação do Estado, propicia o ambiente necessário ao exercício continuado do controle e à regular prestação de contas num quadro de normalidade

institucional. A própria afirmação do Estado de Direito impõe a implementação e/ou valorização de instâncias de controlo do exercício da acção governativa (GOP, 2001).

Subjacente ao princípio da transparência, o documento define que a vulnerabilidade do país exige uma forma de governar que deve se estribar na ética. Neste sentido as GOP (2001), perspectiva²⁵:

- a) Construir amplos **consensos** sobre as questões nacionais e garantir, em ambiente de tolerância, concórdia e respeito pelas diferenças, o eficaz aproveitamento de todas as capacidades existentes na nação cabo-verdiana;
- b) Assegurar **eficácia** prática ao discurso relativo aos direitos dos cidadãos, tanto no plano da cidadania política, quanto no da realização económica, social e cultural;
- c) Promover a **dignificação dos sujeitos políticos** e a sua afirmação como uma positividade social por aquilo que representam de pedagogia, pelo exemplo de entrega à causa nacional, sem descurar a rigorosa definição de um quadro regulador que acautele não apenas os direitos e regalias quanto também as incompatibilidades, os impedimentos e um claro regime de responsabilização.
- d) Afirmar uma governação sensível e aberta ao **pluralismo social**, por conseguinte empenhada em promover um quadro de entendimento e sinergia que, longe de práticas exclusivistas e de autismo político, assume a diversidade como uma mais-valia social e defende a tolerância e o respeito mútuo como valores cimeiros.
- e) Desenvolver um quadro de inclusão e promoção de todas as capacidades existentes na sociedade como um contributo necessário, num contexto de intensificação da Democracia, para a afirmação de uma **cidadania moderna e participante** - porque em sintonia com os ganhos do progresso e da modernidade, porque informada por um sentido do justo e atenta às assimetrias

²⁵ Os destaques são do autor.

da sociedade, porque dotada de meios para protagonizar uma relação idónea, desde logo desinibida e crítica, com o poder político.

Desta perspectiva de governação constante das Grandes Opções do Plano de 2001 destaca-se as principais variáveis e que podem ser resumidas na seguinte figura:

Figura 3: Visão de Governação



No capítulo I deste trabalho trabalhou-se de forma aprofundada a questão da Boa Governação na sua vertente mais científica e na óptica dos Organismos Internacionais. As diferentes abordagens vão no sentido de se identificar as principais características da boa governação. Note-se que esta perspectiva de governação plasmada nas GOP absorve a maioria dessas características.

Para Cabo Verde, vectores cimeiros da boa governação devem ser a garantia da estabilidade das grandes variáveis macro-económicas e a boa gestão das finanças públicas, justamente como condições indispensáveis ao crescimento económico e ao desenvolvimento do país. A estabilidade macro-económica é essencial para o rápido crescimento da economia e, por conseguinte, para a significativa melhoria do nível de bem-estar dos cabo-verdianos e para a luta contra a pobreza e a exclusão social (GOP, 2001).

Tal como se referiu no ponto anterior, a cada momento, a reforma e a adaptação do Estado aos ciclos históricos tem sido, ao longo dos tempos, uma realidade. Na verdade, a globalização impôs uma dupla pressão sobre os Estados: por um lado cresceu o

desafio estatal em proteger os seus cidadãos, dado que a lógica do mercado, privilegiada pela economia neoliberal, é favorável aos mais fortes e capazes e induz ao aumento da concentração de rendimento; por outro lado, exigiu do Estado, maior eficiência na realização das tarefas públicas, de modo a aliviar as pressões sobre as empresas nacionais e facilitar sua concorrência perante o mercado internacional.

No que se refere à reforma do Estado e da Administração Pública, os desafios maiores são a definição de uma estrutura racional, eficiente e eficaz que traga confiança aos cidadãos e possa mobilizar o apoio da sociedade na sua totalidade. O reforço da administração pública e da capacidade institucional do Estado visando criar um ambiente institucional favorável à iniciativa e ao investimento privado e a realização pelo Estado da sua função reguladora e de prestação eficiente dos serviços públicos constitui uma exigência central. A reforma do Estado e da Administração Pública, na perspectiva do aumento da eficiência e da eficácia, incluindo a capacitação no domínio da gestão económica e da gestão social apresenta-se, pois, como imperativo da boa governação (GOP, 2001).

A construção de um modelo social que, paulatinamente, e de acordo com os recursos, vai permitir fazer face às grandes questões sociais e garantir os direitos dos cidadãos e o exercício da cidadania, implica repensar o papel de todos os agentes sociais, implicados directa ou indirectamente no processo de desenvolvimento social de Cabo Verde, e, reorganizar e reestruturar os serviços responsáveis pela aplicação das políticas de desenvolvimento e intervenção social, encorajando igualmente o desenvolvimento de estratégias de cooperação entre os vários intervenientes que prosseguem fins de solidariedade social e promovem o desenvolvimento social equitativo (GOP, 2001).

Nessa perspectiva, a pobreza é caracterizada como a privação dos direitos fundamentais do Homem, daí a necessidade de combate-la não apenas por razões de ordem moral mas sim como um imperativo de desenvolvimento social e económico. Assim, o documento define como estratégia a sua erradicação em Cabo Verde.

A luta contra a pobreza e a manutenção da coesão social passam assim pela definição e implementação de políticas em todos os sectores da vida económica e social que dêem prioridade à igualdade de oportunidades entre os indivíduos. A capacitação dos pobres

pela educação, formação profissional e animação comunitária é determinante para a sua participação no desenvolvimento, tirando proveito das oportunidades oferecidas por esse mesmo desenvolvimento. Dever-se-á, neste quadro, desenvolver actividades de Informação, Educação e Comunicação – IEC, para a mobilização social (GOP, 2001).

Do desenvolvimento da sociedade civil decorre naturalmente um contributo de monta para a densificação da vivência democrática, reforçando os espaços de expressão da cidadania, fora das esferas especificamente políticas ou partidárias, bem como propiciando o livre desabrochar do pluralismo e o fortalecimento de todas as esferas de acção e expressão democráticas, sem esquecer a importância de uma opinião pública atenta, actuante e servida por uma comunicação social tributária dos valores da independência, da isenção e do rigor dos seus profissionais. Aliás, só numa sociedade civil assim desenvolvida o cidadão, cada cidadão, estará em condições de impor-se pelo seu estatuto activo de sujeito participante, solidário e cioso da sua capacidade de crítica e de controlo (GOP, 2001).

A quinta Grande Opção, definida neste documento estratégico que temos vindo a analisar, tem a ver com a necessidade de construção de infra-estruturas básicas e ordenamento do território como forma de promover um desenvolvimento equilibrado.

Neste ponto, recuperamos Michalski, Miller, e Stevens (2001), citados no capítulo anterior, que defendiam também a importância dessas infra-estruturas que eles consideram pilares básicos para o dinamismo económico, social e tecnológico para a eficácia dessa nova governância que se quer no séc. XXI.

A consecução dos grandes objectivos de desenvolvimento, quer sejam eles de natureza económica, social ou cultural, tem de passar por um intenso esforço de infra-estruturação do país (desde logo, energia, água, saneamento, infra-estruturas portuárias e aeroportuárias, infra-estruturas rodoviárias, transportes marítimos, aéreos), sector que, em concertação com os operadores, deve ser dotado de uma correcta regulação e de um programa de investimento e de modernização. A organização racional do espaço é uma condição de base importante para o desenvolvimento das actividades económicas internas e a competitividade da economia bem como a melhoria da qualidade de vida.

Ela fornece o quadro que permite ao Estado, aos operadores económicos e às populações a optimização e a unicidade dos seus esforços e investimentos (GOP, 2001).

Em 2002 o governo lança o Plano Nacional de Desenvolvimento – PND como sendo “A visão prospectiva de desenvolvimento preconizada, partindo do diagnóstico da evolução recente da sociedade e da economia cabo-verdianas, tem subjacente uma abordagem integrada onde a dimensão institucional - com destaque para a democracia e a boa governação - a durabilidade ambiental e o carácter inclusivo da estratégia de desenvolvimento, no âmbito de uma política de reforço da coesão social, ocupam um lugar proeminente, num quadro global de promoção da estabilidade macro-económica e de uma economia de base produtiva privada (PND, 2002).

Este novo documento então produzido – Plano Nacional de Desenvolvimento (2002), assente sobre as cinco grandes opções de desenvolvimento a que já fizemos referência, apresenta a seguinte visão de desenvolvimento:

- ü Um país aberto ao mundo, com um sistema produtivo forte e dinâmico, assente na valorização do seu capital humano, capacitação tecnológica e na sua cultura.
- ü Uma sociedade solidária, de paz e justiça social, democrática, aberta e tolerante.
- ü Um país dotado de um desenvolvimento humano durável, com um desenvolvimento regional equilibrado, sentido estético e ambiental, baseado numa consciência ecológica desenvolvida.

Esta visão de desenvolvimento, encarna em si, em grande medida, a nova visão e o novo paradigma da governância, em efervescência na Europa, principalmente nos países da OCDE²⁶, que referimos no ponto anterior desta dissertação. Em causa, parece estar a preocupação do alargamento e clarificação do papel do Estado mas, ao mesmo tempo, a necessidade de se abrir a uma maior envolvimento da cidadania na governação do país.

²⁶ OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Fundada em 1960, é uma organização de cooperação internacional composta por 34 países. Sua sede fica na cidade de Paris, França.

Parece evidente que, com esta visão, estar-se-ia a estimular a ideia de cidadania activa defendida por Martin Albrow (2001) e a que fizemos referência anteriormente.

A questão da Boa Governação é retomada neste documento sem, no entanto, se alargar muito mais em relação às Grandes Opções do Plano. De qualquer forma o Plano Nacional de Desenvolvimento foi produzido com o objectivo de materializar as Grandes Opções aqui já tratadas. Não obstante, o PND (2002) clarifica o princípio de boa governação e forma de a materializar.

Ela deve pautar-se por princípios de rigor, de transparência e orientar-se para a intensificação da democracia, a afirmação da liberdade, da cidadania e do desenvolvimento. As funções do Estado deverão ser redimensionadas às novas exigências da sociedade civil e do sector privado. Isto tudo requer, em primeiro lugar, uma profunda modernização da administração pública, de molde a funcionar como instrumento eficaz de intermediação e de desenvolvimento, aumentando a eficiência e eficácia da actividade do Estado (PND, 2002).

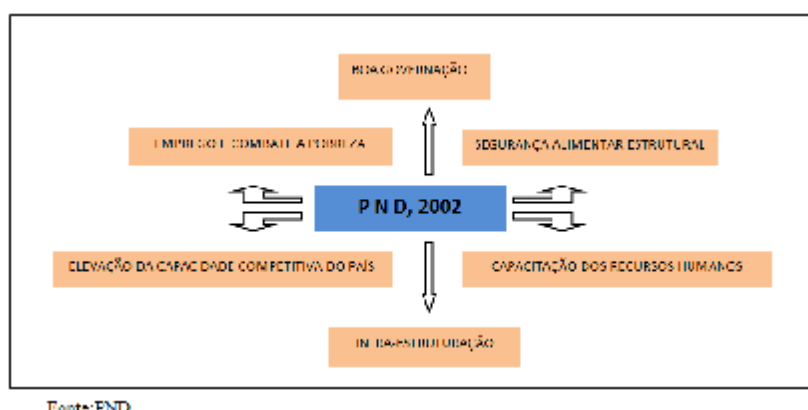
Com efeito, a boa governação implica que a Administração Pública deve fornecer serviços que são apreciados e considerados como adequados pelos seus clientes, público em geral, sector privado, ONG e comunidade internacional e que deve ainda garantir que as instituições públicas são eficazes, eficientes, responsáveis, atentas às necessidades do público, transparentes, económicas e previsíveis no uso dos recursos públicos. O seu papel no desenvolvimento económico e social que se quer para Cabo Verde, eficaz e económico, é de importância vital. Daí a necessidade premente de se modernizar as administrações e revitalizar a função pública, em outras palavras, de reformar. Os desafios passam pela definição de uma estrutura racional, eficiente, eficaz, geradora de confiança aos cidadãos e mobilizadora do apoio da sociedade na sua totalidade (PND, 2002).

A boa governação, será assim, na essência, um catalisador activo da actividade humana no país, fazendo desabrochar um novo potencial de desenvolvimento, claramente articulado em torno de novas iniciativas e instituições privadas, de uma cidadania activa, com as suas premissas de inesgotável contribuição para a densificação da vivência democrática e, naturalmente, em torno do Estado, enquanto aparelho

reformado e moderno, compatível com estas duas outras valências, formando a tríade indispensável à “reinvenção” do Estado e à moderna organização da sociedade (PND, 2002).

Nesse segundo documento (PND, 2002), de materialização das Grandes Opções do Plano, ficam definidas as prioridades de desenvolvimento:

Figura 4: Prioridades do Plano Nacional de Desenvolvimento



Fonte: FND

2 - Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza

Em 2004, é produzido o documento, Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP) assumindo o combate à pobreza como uma abordagem integrada e horizontal em relação a diferentes esferas de governação.

Reflecte também a preocupação de assumir a dimensão social como uma dimensão incontornável do processo de desenvolvimento económico, na base do entendimento de que aquelas duas esferas são inseparáveis, sobretudo ao nível das suas consequências sobre o desenvolvimento humano. A actual abordagem dá todavia uma nova relevância à estratégia de combate à pobreza, posicionando-a explicitamente, e de forma determinada, no cerne das políticas públicas, quer a nível global (governação, política macroeconómica), quer a nível sectorial, quer ainda a nível regional e local, valorizando a maior eficácia das políticas descentralizadoras no combate à pobreza (DECRP, 2004).

O DECRP, em articulação com o PND, reforça a dimensão do combate da pobreza como parte integrante do processo de crescimento e clarifica o papel do Estado e do

sector privado. O protagonismo conferido ao sector privado, como dinamizador do crescimento, pressupõe na verdade uma governação que permita a criação de um clima favorável ao desenvolvimento e à utilização racional, eficaz e transparente dos bens públicos, ao mesmo tempo que cria condições mobilizadoras do investimento privado. (...) O Programa do Governo aponta explicitamente para “um novo equilíbrio social baseado no resgate do princípio da solidariedade” exigindo igualmente a redução das desigualdades sociais, o aumento da coesão social, a redução da pobreza, a protecção da terceira idade, o desenvolvimento da solidariedade inter-geracional e o reforço da coesão familiar como forma privilegiada de garantir o desenvolvimento social equilibrado e, de proteger, nomeadamente, as crianças e os jovens (DECRP, 2004).

O DECRP associa a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza aos Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento²⁷. O documento reconhece que alguns dos objectivos, na altura, já teriam sido alcançados, sendo a redução da pobreza o desafio maior.²⁸

3 - Agenda de Transformação de Cabo Verde: Nova Estratégia?

Passados 4 anos da elaboração do DECRP surge uma nova versão do documento designada DECRPII decorrente da execução do primeiro e do programa do governo para a VII legislatura 2006-2011.

Este documento aparece com uma nova abordagem e, mais do que um documento de estratégia de redução da pobreza, ele é um documento de estratégia de governação. Esta nova etapa da estratégia aparece marcada por três acontecimentos de referência para a governação: a graduação de Cabo Verde como País de Rendimento Médio, a adesão à Organização Mundial do Comércio e a Parceria Estratégica com a União Europeia.

²⁷ Em Setembro de 2000, os dirigentes mundiais reunidos na Cimeira do Milénio reafirmaram as suas obrigações comuns para com todas as pessoas do mundo, especialmente as mais vulneráveis e, em particular, as crianças do mundo a quem pertence o futuro. Comprometeram-se então a atingir um conjunto de objectivos específicos, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, que irão guiar os seus esforços colectivos nos próximos anos no que diz respeito ao combate à pobreza e ao desenvolvimento sustentável.

²⁸ No terceiro capítulo retoma-se a discussão dos Objectivos do Milénio, em Cabo Verde.

Este documento assume, igualmente, ganhos ao nível da estabilidade macroeconómica, da Boa Governação, da redução da pobreza e sua monitorização, da gestão das finanças públicas, bem como nos indicadores respeitantes à educação, à saúde, à protecção e previdência social.

Por seu lado, o desígnio do combate à pobreza merece agora um tratamento transversal nas medidas de política, numa visão integrada do processo de desenvolvimento, sendo reservado ao sector privado um papel importante no crescimento económico, na criação de rendimentos, condição considerada *sine qua non* para a redução da pobreza.

3.1 - Adesão à Organização Mundial do Comércio²⁹

A intenção de adesão de Cabo Verde à OMC decorre de uma primeira abordagem em 1999 iniciando-se os trabalhos em 17 de Julho de 2000. Num primeiro momento o caso de Cabo Verde evoluiu para se poder adequar as regras e procedimentos às exigências da Organização Mundial de Comércio. Os representantes dos países-membros analisaram os acordos comerciais nas áreas de mercadorias e bens então já assinados por Cabo Verde com a União Europeia, Estados Unidos, Brasil e, depois com o Japão e o Canadá. Posteriormente, Cabo Verde veio a assinar um acordo bilateral com a União Europeia de acesso ao mercado, um passo considerado fundamental para a entrada para a OMC.

Através da Resolução nº 73/VII/2008, de 19 de Junho, publicada no B.O. nº 22/08 da I série, a Assembleia Nacional aprovou para ratificação o Protocolo de adesão de Cabo Verde à Organização Mundial do Comércio - OMC que passou a reconhecer Cabo Verde como o seu 153º Membro de direito. O Protocolo de Adesão de Cabo Verde à Organização Mundial do Comércio foi aprovado no dia 18 de Dezembro de 2007

²⁹A OMC é um órgão internacional de finalidade política económico-social, de carácter intergovernamental independente e de cooperação entre os seus Membros, criado em 15 de Julho de 1994, com o final da chamada Uruguai Round, do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). São seus objectivos: administrar a implementação de acordos comerciais multilaterais na área do comércio internacional; servir de sede para essas negociações; administrar um sistema de regras e procedimentos relativos à solução de controvérsias comerciais que não está limitada aos países Membros; administrar o mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais dos países Membros.

durante a reunião do Conselho Geral da OMC, realizada em Genebra, na Suíça. Foi o primeiro país africano e o terceiro ainda na qualidade de País Menos Avançado a aderir à Organização Mundial do Comércio pela via negocial.

A adesão de Cabo Verde à OMC foi considerada uma nova era para o país, constituindo um elemento essencial da estratégia para a inserção no mercado global. Estar na organização se apresenta como um desafio de maior incremento, não só da Boa Governação como também obriga à modernização das instituições e à melhoria do nível de qualidade dos serviços prestados e oferece oportunidade aos técnicos de se especializarem em técnicas de negociação do comércio mundial.

No quadro da adesão à OMC, foi concedido a Cabo Verde um período de transição de alguns anos durante os quais o país pode continuar a usufruir do tratamento especial e diferenciado concedido ao grupo dos PMA.

Das vantagens da entrada do país na OMC identifica-se: a expansão do mercado; a criação de um ambiente de negócio seguro e estável; o acesso aos mercados de bens e serviços dos restantes membros da organização de forma mais segura e com aplicação de regras iguais para todos. A ideia subjacente é que a adesão garante segurança acrescida aos investidores externos e Cabo Verde.

3.2 - Graduação de Cabo verde a País de Desenvolvimento Médio³⁰

Cabo Verde foi considerado elegível para a saída do grupo dos Países Menos Avançados pela primeira vez em 1997 mas em 2000 a decisão foi adiada devido à sua alta vulnerabilidade económica e à sua forte dependência da ajuda e das remessas dos emigrantes. Foi só em 2004 que a decisão de graduar Cabo Verde ao grupo dos PDM

³⁰País em desenvolvimento ou país emergente são termos geralmente usados para descrever um país que possui um padrão de vida entre baixo e médio, uma base industrial em desenvolvimento e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) variando entre médio e elevado. A classificação de países é difícil, visto que não existe uma única definição internacionalmente reconhecida de país desenvolvido e os níveis de desenvolvimento, económico e social, podem variar muito dentro do grupo dos países em desenvolvimento, sendo que alguns desses países possuem alto padrão de vida médio (Wikipédia).

foi finalmente tomada pela Assembleia-Geral, na sequência da recomendação do Comité de Políticas de Desenvolvimento - CPD.

Segundo um relatório de informação ao Secretário-Geral das Nações Unidas, sobre o processo da saída de Cabo Verde da Categoria dos PMA, “Cabo Verde elaborou uma estratégia de transição suave que será implementada no decurso do período transitório com vista a evitar ao país reduções bruscas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, da assistência técnica e das vantagens ligadas ao estatuto dos PMA e criou um Grupo de Apoio à Transição” (ONU, 2007).

Existem três critérios para graduação de um país: o índice de desenvolvimento humano, o rendimento *per capita* e o índice de vulnerabilidade económica. Segundo a regra da ONU, quando um país atinge dois destes critérios, é graduado.

Cabo Verde satisfaz dois dos três critérios requeridos para a saída do grupo dos Países Menos Avançados. Segundo o relatório da quinta sessão do Comité de Políticas de Desenvolvimento, Cabo Verde tinha um Rendimento Nacional Bruto médio de US\$1.323 e um índice do capital humano de 72, e ocupava assim o quarto lugar entre os 65 países. (...) Ressalta uma tendência positiva no que se refere ao rendimento nacional e ao índice do capital humano. Em compensação, no que se refere ao índice de vulnerabilidade económica, o país encontra-se muito aquém do nível da saída, o que explica as vulnerabilidades estruturais e ambientais com as quais o país é confrontado e pelas quais as autoridades não param de combater, com vista a encontrar soluções apropriadas para estes desafios (ONU, 2007).

Em relação ao critério não cumprido, o Índice de Vulnerabilidade Económica - IVE, identifica-se alguns aspectos para o seu não cumprimento: a inexistência de recursos naturais, a seca e uma produção alimentar deficiente. A relação importações/exportações é profundamente desequilibrada pelo lado das importações. Os choques externos provocados pela variação dos preços de bens como os combustíveis, determinados tipos de bens da primeira necessidade como, por exemplo, os cereais. A existência de uma dependência excessiva das Remessas dos Emigrantes - RE, Ajuda

Pública ao Desenvolvimento - APD, o Investimento Directo Externo - IDE, tornando o país altamente vulnerável.

Em relação aos dois critérios cumpridos por Cabo Verde nomeadamente, o Índice de Desenvolvimento Humano e o Rendimento *Per Capita*, quer num quer noutro, o país está acima do mínimo exigido para um PMA³¹.

A graduação do país a PDM encerra algumas alterações em matéria de cooperação internacional. Desde logo a redução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento pois é expectável que esse tipo de ajuda seja canalizada aos países menos desenvolvidos. Cabo Verde tem recorrido a esse tipo de empréstimo para financiar a construção de infra-estruturas básicas como sendo, escolas, estradas, barragens, etc. Os empréstimos deixam de ser concessionais com a graduação, o que significa juros mais altos e períodos de reembolso mais curtos.

Para amortecer as consequências que esta nova realidade impõe, Cabo Verde terá que, por um lado, acelerar o seu ritmo de crescimento económico e, por outro, encontrar novas formas de financiar o seu investimento.

3.3 – Parceria Especial Cabo Verde e União Europeia.

A UE tem um acordo global com todos os países da ACP no quadro do Acordo de Cotonou de que Cabo Verde é signatário. Cabo Verde solicitou à UE uma nova orientação a esse relacionamento clássico, de onde resultou a Comunicação da Comissão ao Parlamento e ao Conselho sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde dirigida ao Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Exteriores da União Europeia (UE) e ao Parlamento Europeu, adoptada em Novembro de 2007 (UE, 2008).

Esta nova orientação ganhou a designação de Parceria Especial e tem como base um diálogo contínuo sobre a evolução de Cabo Verde e introduz novas dimensões no

³¹ Retoma-se mais à frente neste trabalho a análise do comportamento desses indicadores.

relacionamento com a UE. Segundo o documento acima referido “Ela pretende ultrapassar a mera relação de dador-beneficiário e abarcar outros interesses comuns em matéria de segurança e desenvolvimento, de modo a permitir um grau de cooperação significativamente maior, que possibilite a Cabo Verde participar progressivamente nalgumas políticas e programas da EU.”³²

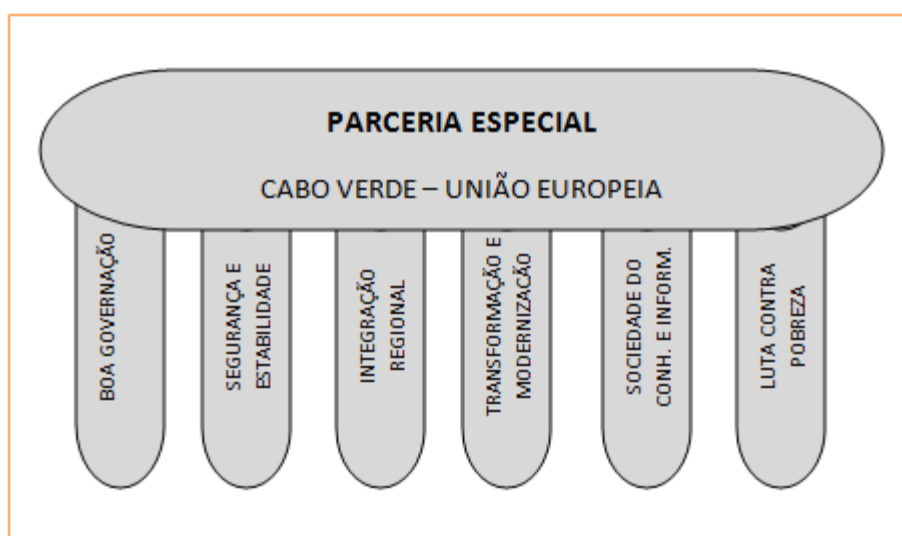
A Parceria Especial parte do pressuposto de que Cabo Verde, assim como a UE, defende valores como a democracia, a defesa dos direitos humanos, a Boa Governação, Estado de direito em vigor estável, promoção da paz, a segurança e a luta contra o terrorismo e a criminalidade. Sendo assim, é expectável que Cabo Verde possa beneficiar da experiência da EU nestes domínios e elevar o nível do seu desempenho através de mecanismos de convergência técnica e normativa.

Citando o documento da Parceria, ela “também pretende valorizar a vocação de Cabo Verde para uma aproximação às *RUP* da Macaronésia e ao resto da UE, intensificando simultaneamente as suas relações com a sub-região da África Ocidental no âmbito da CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental). Abre também espaço para o aprofundamento da cooperação com a UE em áreas estratégicas, nomeadamente a segurança e a luta contra os tráficos ilegais (droga, imigração clandestina, etc.).”³³

³²Parceria Especial Cabo Verde –EU, Quadro Orientador para a Implementação, Outubro de 2008.

³³Parceria Especial Cabo Verde – EU, Quadro Orientador para a Implementação, Outubro de 2008.

Figura 5: Pilares da Parceria Especial



Fonte: EU

A Parceria assenta-se sobre seis pilares e está aberta à participação da sociedade civil cabo-verdiana, do sector privado, à diáspora e a todos os Estados-Membros. Os seis pilares são: i) boa governação, ii) segurança e estabilidade, iii) integração regional, iv) transformação e modernização, v) sociedade do conhecimento e da informação, vi) luta contra a pobreza e desenvolvimento.

3.4 – O Documento de Estratégia, Crescimento e Redução da Pobreza-II.

Face aos resultados alcançados e aos novos desafios da dinâmica de desenvolvimento alcançada, é adoptada a **Estratégia de Transformação**, a qual é assumida como *instrumento enquadrador de uma abordagem prospectiva do desenvolvimento de Cabo Verde, ancorada numa dinâmica de crescimento dominada pela transição de um paradigma de desenvolvimento assente em vantagens comparativas para outro muito mais exigente baseado em vantagens competitivas*³⁴. (...) Os avanços do país foram significativos tendo como alicerce, nomeadamente, a qualidade da governação política e económica levada a cabo, os grandes investimentos e resultados atingidos nos domínios da educação e da saúde, a redução da pobreza e do desemprego (DECRPII, 2008).

³⁴ O destaque é do autor.

Este documento vem introduzir a ideia e o princípio de estratégia de transformação de Cabo Verde assente em cinco eixos, definidos da seguinte forma no DECRPII:

Eixo I – Reforma do Estado: Este eixo é horizontal porque a sua operacionalidade é transversal. Abrange, pois, as esferas estratégicas de intervenção do Estado, ou melhor, para a adequação gradual do seu aparelho na sua função normativa e reguladora por excelência e conformar o Estado de Direito Democrático na realização dos objectivos maiores da Nação, faz da boa governação o *modus operandi* permanente, desde a ética e transparência na gestão da coisa pública, à liberdade económica, desenvolvimento regional e representação política, reforma da justiça e protecção civil, continuando assim a ser uma característica marcante dos órgãos do poder do Estado e demais instituições (...).

Eixo II – Capital humano: Se na verdade tem havido ganhos importantes no desenvolvimento do país, graças aos importantes esforços do Orçamento do Estado no que tange ao ensino, os patamares alcançados, os desafios da globalização e as novas exigências que o processo de desenvolvimento coloca, devem assentar em recursos humanos altamente qualificados, de elevados níveis do saber e conhecimento científico, técnico e tecnológico, única forma de perenizar e tornar sustentado o desenvolvimento, bem como de enfrentar e ganhar a batalha da competitividade (...).

Eixo III – Competitividade: Atravessa todos os sectores, desde o primário ao terciário, com especial ênfase para este último como sector gerador de serviços e de emprego em especial o turismo, bem como destaca o papel do sector privado na dinamização da economia...

Eixo IV – Infra-estruturação: O crescimento económico do país e seu impacto na qualidade de vida das populações tem resultado em grande medida do esforço de infra-estruturação realizado no país e a concretização dos objectivos e metas previstos no DECRP II dependerá em grande medida da continuação desse esforço de infra-estruturação e do seu efeito nomeadamente na organização do tecido produtivo nacional e na fluidez que conseguir imprimir à circulação de pessoas e bens nos vários domínios de actividade...

Eixo V – Coesão social: Encerra um conjunto de domínios da vida em sociedade em que se manifesta com mais acuidade a relação umbilical entre todos os agentes do processo de desenvolvimento, públicos e privados, os quais são chamados a assumirem um importante papel de responsabilidade social enquanto factor elementar do exercício da democracia e da cidadania económica e social...

Quis-se pois transcrever, ainda que de forma resumida, os novos eixos de governação introduzidos no DECRPII reforçando assim a afirmação feita anteriormente quanto ao facto do documento marcar uma evolução de planeamento e de estratégia de governação. A Boa Governação continua definida no primeiro eixo, agora, não como uma meta a ser atingida mas como um “*modus operandi*” e necessidade de permanente aperfeiçoamento.

“Tenho sempre afirmado que a boa governação é uma questão de importância estratégica para Cabo Verde. Vou dar-vos pelo menos três ordens de razão. Primeiro e antes de tudo, trata-se de um compromisso ético para com os cidadãos gerir o Estado com altos critérios morais, sentido de justiça e de eficiência. (...) Segundo, porque a boa governação é um factor essencial de progresso. (...) [terceira ordem de razão] É que num país pequeno e fracamente dotado de riquezas naturais, a boa governação é uma fonte de recursos. (...) Hoje em dia, um número crescente de países desenvolvidos e de instituições financeiras internacionais decidem canalizar ou não recursos para os países em vias de desenvolvimento, tendo como um dos critérios fundamentais, o nível de gestão da coisa pública.”³⁵

Da análise feita ao DECRPII fica-se com a noção de uma mudança não na estratégia da governação, que na sua essência continua a mesma, mas, na ambição das metas a serem alcançadas e profundidade das políticas.

A Boa Governação deixa de ser um desafio a alcançar e passa a ser a forma correcta de exercer a governância. O conceito é agora estendido a todo o aparelho do Estado e à própria administração pública bem como na relação destes com os cidadãos.

³⁵ José Maria Neves, em Março de 2007, num debate na Assembleia Nacional sobre “a gestão pública e transparência.”

O documento vem definir metas mais apertadas em relação à máquina do Estado. O DECRPII vem introduzir o desafio da racionalização do Estado como forma de melhorar a capacidade de resposta das mesmas e apoiar a governação. Outros sectores são introduzidos como forma de melhorar a governação. Referimos por exemplo as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) descritas no documento como factor de competitividade da economia e fonte de novas oportunidades.

O objectivo é acrescentar o sector das TIC como um dos vectores de especialização de Cabo Verde, para além do Turismo, Pescas, Indústria Ligeira, Transportes, aliás associado ao projecto de montagem de uma Praça Financeira Internacional em Cabo Verde e à actual capacidade no sector das telecomunicações (DECRPII, 2008).

Na sequência da entrada em vigor do DECRPII, dois anos depois, José Maria Neves lança o livro “Uma Agenda de Transformação para Cabo Verde” com prefácio do Doutor Diogo Freitas do Amaral³⁶, dizendo pretender com o livro “provocar uma discussão sobre questões essenciais ... no início do século XXI.”

A transformação é uma revolução. Refere-se às reengenharias organizacionais, às ruturas e à emergência de novos paradigmas, novos valores, novas crenças, novos hábitos. (...) É preciso ousar, criar ideias novas, assumir riscos, construir alianças, inspirar e mobilizar a nação, dar-lhe confiança e realizar as mudanças que marcam, que transformam profundamente a realidade das coisas (Neves, 2010).

Não obstante se tratar essencialmente de uma obra que organiza várias comunicações do autor em diferentes circunstâncias a partir de 2001, ela clarifica melhor a dimensão desse processo de transformação. É o caso da ligação que a obra estabelece entre a educação e o processo transformacional.

³⁶ Cidadão português. Fundador e primeiro Presidente do Partido do Centro Democrático Social – CDS, hoje político independente. Professor Catedrático de Direito. Deputado a Assembleia Constituinte, em 1975 – 76. Deputado a Assembleia da República, em várias legislaturas. Vice – Primeiro – Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros, em 1980; Primeiro-Ministro interino, em 1980- 81; Vice –Primeiro – Ministro e Ministro da Defesa Nacional, em 1981 -83; Presidente da União Europeia das Democracias Cristãs –UEDC, em 1981 -83; Presidente da 50ª Assembleia Geral da ONU, em 1995 -96; Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, em 2005 -06 (Neves, 2010).

O desenvolvimento nacional é fundamentalmente um processo de aprendizagem. É um processo de educação no qual as pessoas aprendem a criar e a construir instituições, a desenvolver e usar tecnologias e ferramentas, e fundamentalmente a mudar a sociedade para assegurar uma vida melhor para as gerações actuais e futuras. (...) A universidade de Cabo Verde deve focalizar-se, por um lado, na construção de capital humano de alto nível e no desenvolvimento do potencial de liderança dos cidadãos e, por outro lado, estar na dianteira do processo de geração de ideias novas e de dinâmicas de inovação (Neves, 2010).

Transformar Cabo Verde é pois a visão do DECRPII vem introduzir a partir de 2008 e que até agora parece continuar na ordem do dia da governância. No momento em que se redige esta dissertação está-se a preparar o DECRPIII. A expectativa é que para além de estar em consonância com o programa do governo para a VIII legislatura, 2011-2016, ela possa fazer uma avaliação dos resultados alcançados no âmbito da aplicação do DECRPII.

A Boa Governação continua a merecer referência no programa do governo 2011 – 2016. Nota-se, no entanto, uma preocupação de retocar o conceito bem como cuidar da sua natureza dinâmica.

Mas a boa governação não é estática. Há sempre necessidade de melhorias constantes. Para além do reforço do Estado constitucional de Direito, da democracia e das liberdades, a boa governação é também a consolidação de uma administração pública eficaz e de uma gestão financeira e económica sã e favorecedora do ambiente de negócios, a garantia da segurança aos cidadãos, a participação das populações na sua administração, nomeadamente ao nível local, a igualdade e equidade de género, a preservação dos recursos para as gerações futuras e a boa prestação da justiça. Intervenções estratégicas abrangerão esforços para prosseguir a Reforma do Estado, aprofundando a governação electrónica (e-gov), consolidando nela o modelo integrado (i-gov), para reforçar as condições de independência e autonomia dos tribunais, garantir a segurança nacional e a segurança pública, aprofundar a descentralização e o empoderamento dos governos municipais, promover uma agenda verde, manter o equilíbrio macroeconómico e políticas robustas e empreender reformas mais

abrangentes de forma a garantir uma administração pública eficaz e eficiente centrada na prestação de serviços (PG, 2011).

4 - A governância cabo-verdiana à luz dos Organismos Internacionais

Não é difícil encontrar referências a Cabo Verde em muitas publicações em matéria de governância em África. Artigos de opinião são produzidos, discursos de natureza política ou técnica, de responsáveis de diferentes instituições internacionais, índices de avaliação de diferentes indicadores, todos convergindo na mesma direcção, ou seja, a direcção de progressos alcançados na governância em Cabo Verde.

Cabo verde é hoje citado como exemplo a seguir em vários domínios de desenvolvimento. Recentemente, a Secretária de Estado dos E.U.A, Hillary Clinton, afirmou que Cabo Verde é um "exemplo do que é boa governação e esforço para o crescimento económico, respeito pelos Direitos Humanos e trabalho pela melhoria da qualidade de vida da sua população", acrescentando que "se não querem ouvir os Estados Unidos, pelo menos olhem para Cabo Verde."³⁷

No documento quadro de Assistência das Nações Unidas para o desenvolvimento da República de Cabo Verde 2012-2016, esta instituição resume a avaliação que faz do país da seguinte forma:

Cabo Verde reconhece e promove a igualdade e a dignidade dos seres humanos. Reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos – incluindo o direito ao desenvolvimento e o direito de viver em segurança e com dignidade – sem discriminação quanto ao género e origem social, económica, racial, religiosa, política ou ideológica. Todos os cidadãos têm garantido o pleno exercício dos direitos fundamentais, protegidos pela Constituição de 1992, que apoia plenamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Cabo Verde assinou e ratificou a maioria das convenções e instrumentos internacionais para a Protecção dos Direitos Humanos. Também assinou a Declaração do Milénio e comprometeu-se a atingir até 2015 os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Cabo Verde, cujo *status* evoluiu da

³⁷ Discurso proferido aquando da sua visita efectuada a Cabo Verde, em 2009, na sequência de um périplo feito a alguns países africanos.

categoria de “países menos avançados” (PMA) para “países de renda média” (PRM), que acedeu à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2008, é uma nação aberta para o mundo e procura a excelência, com uma capacidade de produção reforçada baseada sobre: (i) o desenvolvimento de recursos humanos, (ii) o reforço da infraestrutura física e tecnológica, e (iii) o orgulho de uma identidade nacional e cultural (UN, 2012).

A par da Boa Governação, outros factores que contribuem para a transformação de Cabo Verde, apontado por diferentes Organismos Internacionais são, instituições democráticas sólidas, processos eleitorais transparentes e participativos e meios de comunicação livres.

O país está no caminho certo para cumprir a maioria dos ODM até 2015, particularmente no domínio da educação e saúde e vários dos seus indicadores de desenvolvimento já são excepções na região (UN, 2012).

O Fundo Monetário Internacional (FMI), sublinhava o facto de “Cabo Verde conseguiu sair-se relativamente bem da crise económica mundial graças ao espaço orçamental e ao nível de reservas acumulado antes da crise, bem como às suas políticas macroeconómicas anticíclicas. O *boom* temporário no investimento público, maioritariamente financiado com recursos externos, beneficiará dos recursos concessionais que estarão disponíveis nos próximos anos, à medida que o país completa a sua transição para uma economia de rendimento médio.”³⁸

O desempenho no âmbito do PSI³⁹ durante o período 2006 – 10 foi robusto. As reservas internacionais ascenderam a mais de quatro meses de cobertura de importação e a dívida interna líquida declinou para menos de 20 por cento do PIB. O enfoque prudente da política orçamental nos primeiros anos do programa permitiu a adopção de políticas anticíclicas eficazes em 2008 – 09 no despoletar da crise mundial. Nos termos desse primeiro PSI, que abrangeu o período 2006 – 10, as medidas de política lograram reforçar o desempenho macroeconómico em diversas áreas, nomeadamente: i) redução

³⁸ Relatório desenvolvido no Âmbito do Instrumento de Apoio à Política Económica, apresentado em Dezembro de 2010.

³⁹ Programa Sectorial Integrado.

da dívida pública, ii) acumulação de reservas internacionais, iii) melhoria das políticas fiscais e da gestão das finanças públicas, e iv) fortalecimento da capacidade de regulação do sector financeiro. Um motivo chave para o sucesso do primeiro PSI foi a capacidade das autoridades de tirar proveito das discussões técnicas, dos indicadores de referência estruturais e dos critérios de desempenho associados ao programa para potencializar a sua própria agenda de reformas (FMI, 2010).

Também a União Europeia, através do Presidente da Comissão, Durão Barroso, felicitou Cabo Verde pelos resultados alcançados "ao nível da governação, da situação sócio-conómica e também da execução da cooperação para o desenvolvimento. Cabo Verde é um exemplo que merece e tem merecido a atenção particular da UE. Tem feito ao longo destes anos um trajecto extraordinário de progresso e desenvolvimento..."⁴⁰

As referências sobre o caso de sucesso de Cabo Verde encontram-se também nas diferentes instituições da União Europeia. Num *site* da União, sob o título *Cape Verde – an African success in partnership with the EU*⁴¹, pode-se ler:

*“Cape Verde is, in other words, a genuine African success story. The EU has contributed to this success not just with classical projects in water and sanitation, infrastructure, health and other sectors, but above all with the provision of budgetary support to the Government of Cape Verde, for the implementation of its poverty reduction strategy. Cape Verde is considered a model case in the effective use of budget support, as it has consistently improved its public finance management systems.”*⁴²

Também é recorrente Cabo Verde ser apontado, não só como exemplo a ser seguido por outros países, nomeadamente em África, mas também é referido como parceiro fundamental na resolução de diversos problemas nesta época de Globalização. Neste mesmo artigo referido no parágrafo anterior pode-se ler ainda:

⁴⁰ Discurso proferido aquando da visita do Primeiro-Ministro de Cabo Verde à Bruxelas, e da assinatura do acordo de mobilidade entre Cabo Verde e União Europeia, em 2012.

⁴¹ Cabo Verde – Um sucesso africano nas relações com a União Europeia.

⁴² Cabo Verde é, por outras palavras, uma história genuína de sucesso no contexto Africano. A União Europeia contribui para esse sucesso não apenas com projectos clássicos nos sectores da água e saneamento, infra-estruturas, saúde e outros sectores, mas acima de tudo pela disponibilidade de ajuda orçamental ao governo de Cabo Verde para a implementação da estratégia de redução da pobreza. Cabo Verde é considerado como um caso modelo na gestão efectiva da ajuda orçamental como tem, consistentemente, melhorado o sistema de gestão das finanças públicas. (Tradução do autor)

“Cape Verde's success has been achieved in spite of the country's small size and remoteness – 500,000 inhabitants on 10 islands – and in spite of massive emigration, it's a lack of natural resources (except some fish stocks), serious water shortages and little arable land. Its development is testimony to the importance of good governance. This also makes it a valued partner for the European Union. Our partnership is based on shared values, especially democracy and human rights, and also shared interests, such as protecting ourselves against illegal trafficking, in particular of cocaine. Because Cape Verde is a model country in so many ways, it has a particular value and role to play as positive example.”⁴³

Num relatório do Banco Africano de Desenvolvimento – BAD, o Presidente desta instituição, Donald Kaberuka, referindo-se a Cabo Verde, afirma:

“Ao negociar brilhantemente durante o período da crise financeira, Cabo Verde pôde continuar a implementar a sua Estratégia de Transformação Económica, que lhe permitiu atingir o estatuto de país de rendimento médio em 2008, e provavelmente lhe permitirá emergir economicamente. Essa conquista excepcional para um país com poucos recursos naturais, é para mim, a prova de que o desenvolvimento não acontece sem a boa governação, sem instituições sólidas, e sem a tranquilidade política e social. Cabo Verde é um exemplo para os nossos Países Membros Regionais.”⁴⁴

O Índice Ibrahim⁴⁵ da Fundação “Mo Ibrahim”⁴⁶ avalia o fornecimento de bens e serviços públicos aos cidadãos por agentes governamentais e não governamentais, de

⁴³ O sucesso de Cabo Verde foi alcançado não obstante a sua pequena dimensão e remotidade - 500.000 habitantes distribuídos por 10 ilhas e não obstante a emigração massiva, a falta de recursos naturais (excepto algum stock de peixes), a séria escassez de água, e pouca terra arável. O Seu desenvolvimento é testemunho da importância de uma boa governação. Isso também, fez-lhe um importante parceiro da União Europeia. A nossa relação é baseada numa partilha de valores especialmente a democracia e direitos humanos, mas também na partilha de interesses comuns, como a protecção contra o tráfico ilícito, em particular da cocaína. Porque Cabo Verde constitui um país modelo em vários aspectos tem um valor particular e um papel a desempenhar como um exemplo positivo.

⁴⁴ Relatório, “BAD e Cabo Verde construindo juntos uma África melhor, sd”.

⁴⁵ O Índice Ibrahim foi fundado e liderado por uma instituição africana e visa ser a avaliação mais importante de liderança de África. Faculta uma estrutura e ferramentas aos cidadãos, autoridades públicas e parceiros para avaliar o progresso na governação. Compila 86 indicadores agrupados em 14 subcategorias e quatro categorias principais para medir a entrega efectiva de bens e serviços públicos aos cidadãos. Utiliza indicadores de 23 fornecedores de dados e é constituído por mais de 40.000 pontos de dados em bruto (www.moibrahimfoundation.org/pt).

⁴⁶ A Fundação Mo Ibrahim é uma iniciativa africana que foi criada para: promover o debate sobre boa governação na África Subsariana e no resto do mundo; criar critérios para os cidadãos responsabilizarem os seus governos; reconhecer os progressos realizados na liderança africana e fornecer uma forma prática

acordo com 84 indicadores de governação. Em 2011, Cabo Verde aparece classificado na segunda posição ao nível da democracia e Boa Governação.

Figura 6: Índice de Ibrahim 2011



2011 Ibrahim Index of African Governance

Rank	Score / 100	Rank	Score / 100
1 Mauritius	82,5	28 Libya	49,9
2 Cape Verde	79,0	29 Djibouti	48,7
3 Botswana	76,1	30 Sierra Leone	48,2
4 Seychelles	75,5	31 Comoros	47,2
5 South Africa	70,6	32 Mauritania	47,3
6 Namibia	69,7	33 Madagascar	47,1
7 Ghana	66,0	34 Ethiopia	45,8
8 Lesotho	62,8	35 Togo	45,6
9 Tunisia	61,7	36 Liberia	45,4
10 Egypt	60,7	37 Burundi	45,1
11 Benin	59,9	38 Cameroon	45,0
12 São Tomé and Príncipe	58,4	39 Niger	44,2
13 Tanzania	58,1	40 Congo	42,4
14 Morocco	57,8	41 Nigeria	41,1
15 Senegal	57,5	42 Angola	40,8
16 Zambia	57,0	43 Guinea	37,8
17 Malawi	56,5	44 Guinea-Bissau	37,2
18 Algeria	55,3	45 Equatorial Guinea	36,5
19 Burkina Faso	55,1	46 Côte d'Ivoire	36,3
20 Uganda	55,0	47 Eritrea	34,8
21 Mozambique	54,6	48 Sudan	33,1
22 Mali	53,6	49 Central African Republic	32,5
23 Kenya	52,6	50 Congo, Democratic Rep.	32,4
24 Gambia	51,8	51 Zimbabwe	30,9
25 Rwanda	51,7	52 Chad	30,6
26 Swaziland	51,4	53 Somalia	7,9
27 Gabon	50,7		

Fonte: www.moibrahimfoundation.org

Também em 2011, o Presidente da República de Cabo Verde, Pedro Pires⁴⁷, foi o vencedor da edição 2011 do prémio Mo Ibrahim⁴⁸, que distingue a liderança e boa governação em África. O júri elegeu por unanimidade Pedro Pires por “ter conseguido transformar aquele país num modelo de democracia, estabilidade e crescente prosperidade em África, tendo, por isso, se tornado o segundo país africano a elevar-se da categoria de Menos Desenvolvido, das Nações Unidas, o que causou prestígio e reconhecimento internacional na luta pelos direitos humanos e boa governação.”⁴⁹

pela qual os líderes possam legar uma herança positiva ao seu continente, depois de deixarem os seus cargos; apoiar futuros líderes do continente africano (www.moibrahimfoundation.org/pt).

⁴⁷ Primeiro Primeiro-Ministro de Cabo Verde após a Independência. Manteve-se no cargo até 1991 quando o sistema multipartidário foi introduzido em Cabo Verde. Apresentou-se como candidato as Eleições Presidenciais de 2001, onde ganhou com uma diferença de 17 votos. Foi reeleito para um segundo mandato, que cumpriu até 9 de Setembro de 2011. Posto isso veio a ganhar o prémio Mo Ibrahim da Fundação com o mesmo nome.

⁴⁸ O Prémio Ibrahim reconhece e premeia a excelência na liderança africana. O prémio é atribuído a um ex-Chefe de Estado de um governo africano eleito democraticamente, que tenha cumprido o seu mandato constitucionalmente definido e cessado funções nos últimos três anos.

⁴⁹ www.moibrahimfoundation.org/pt

Figura 7: Pedro Pires - Vencedor do Prémio Ibrahim



Fonte: www.moibrahinfundation.org/pt

Cabo Verde passou ao segundo lugar no ranking regional no Índice de Percepção de Corrupção⁵⁰ - CPI. Nos últimos três anos, o país avançou seis posições no ranking global, passando de 47º para 41º lugar entre os 183 países avaliados pela ONG Transparency International.⁵¹ O Índice de Percepção da Corrupção, publicado anualmente, é uma avaliação de como a sociedade percebe o desempenho da administração pública. A avaliação é feita com base em 13 pesquisas independentes e classifica os 183 países avaliados em uma escala de 10 (altamente limpo) para 0 (muito corrupto).

⁵⁰Desde 1995, a Transparência Internacional publica o relatório anual Índice de Percepção de Corrupção – IPC, que ordena os países do mundo de acordo com "o grau em que a corrupção é percebida a existir entre os funcionários públicos e políticos". A organização define a corrupção como "o abuso do poder confiado para fins privados".

⁵¹A Transparência Internacional – TI, é uma organização não-governamental que tem como principal objectivo a luta contra a corrupção. Foi fundada em Março de 1993 e encontra-se sediada em Berlim. É conhecida pela produção anual de um relatório no qual se analisam os índices de percepção de corrupção dos países do mundo.

Quadro 1: Ranking Regional do Índice de Percepção da Corrupção - 2011

País	Pontuação	Classificação Regional	Classificação Geral
Botswana	6.1	1	32
Cabo Verde	5.5	2	41
Maurícias	5.1	3	46
Ruanda	5	4	49
Seychelles	4.8	5	50
Namíbia	4.4	6	57
África do Sul	4.1	7	64
Ghana	3.9	8	69

Fonte: www.transparency.org

Mesmo com o aumento do número de países avaliados em 2011, a nível de África, Cabo Verde classifica-se na segunda posição, com 5.5 pontos ficando atrás do Botswana que obteve 6.1 e lidera o *ranking* regional.

No relatório *Doing Business* 2012⁵², Cabo Verde consolidou a sua progressão em mais 10 pontos e assumiu a quinta posição no item “*Making a Difference for Entrepreneurs*”⁵³, ao figurar pelo segundo ano consecutivo na lista dos 10 Países do mundo que mais reformas fizeram para a melhoria do ambiente de negócios.

Quadro 2: Doing Bussiness 2012⁵⁴

Doing Business 2012				
As 12 economias que mais facilitaram seus ambientes de negócios				
	País	2012	2011	Progressão
1	Marrocos	94	115	+21
2	Moldávia	81	99	+18
3	Macedónia	22	34	+12
4	São Tomé e Príncipe	163	174	+11
5	Cabo Verde	119	129	+10
7	Letónia	21	31	+10
6	Serra Leoa	141	150	+9
8	Burundi	169	177	+8
9	Ilhas Salomão	74	81	+7
10	Coreia	8	15	+7
11	Arménia	55	61	+6
12	Colômbia	42	47	+5

Fonte: www.doingbusiness.org

⁵²Doing Business 2012, publicado pela *International Finance Corporation*, braço privado do Banco Mundial, avalia o ambiente de negócios em 183 economias e mede a competitividade através de um *ranking*.

⁵³ Marcando a diferença para os empresários.

⁵⁴ Ambiente de negócios

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH de 2011⁵⁵, classifica Cabo Verde na posição 133º num total de 187 países avaliados. Esta classificação corresponde a um país de desenvolvimento humano médio. De realçar que em 2011 aumentaram o número de países avaliados fazendo com que Cabo Verde registasse uma queda no *ranking*. No entanto do ponto de vista de pontuação, Cabo Verde passou de 0,566, em 2010, para 0,568 em 2011.

O arquipélago encontra-se na lista dos rankings in the “*African Countries of the Future 2011/12*”⁵⁶, organizada pela FDI Intelligence, uma divisão da empresa britânica, *The Financial Times*, especializada em investimentos estrangeiros directos, no *Top Ten the Best Infrastructure* e no *Top Ten the Best Business Friendliness*.

Quadro 3: African Countries of the Future - 2011/12

Best Business Friendliness⁵⁷

Best Infrastructure⁵⁸

Country	Ranking	Country
Marocco	1	Marocco
South Africa	2	Egypt
Egypt	3	Nigeria
Tunisia	4	Tunisia
Mauritius	5	Cape Verde
Gahna	6	Seychelles
Rwanda	7	Réunion
Botswana	8	Algeria
Marocco	9	Mauritius
Cape Verde	10	Kenya

Fonte: www.fdiintelligence.com

A Freedom House⁵⁹ organização com sede em Washington, considera no seu relatório de 2010, que Cabo Verde continuou a servir de modelo para os direitos políticos e liberdades civis em África. O relatório sublinha o facto de Cabo Verde servir de abrigo

⁵⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano" e para separar os países desenvueltos - muito alto desenvolvimento humano; em desenvolvimento - desenvolvimento humano médio e alto; e subdesenvolvidos - desenvolvimento humano baixo (Wikipédia).

⁵⁶ Cidades africanas de futuro, 2001-2012.

⁵⁷ Melhores condições de negócios.

⁵⁸ Melhores Infra-estruturas.

⁵⁹ A Freedom House ("Casa da Liberdade") é uma organização sem fins lucrativos sediada em Washington, D.C., capital dos Estados Unidos, com cinco escritórios de trabalho em aproximadamente uma dúzia de países. Foi fundada em 1941 (Wikipédia).

a muitos migrantes do continente africano que pretendem chegar à Europa. Esta organização considera assim Cabo Verde um país de categoria Livre de Primeira.

Finalmente, deve-se constatar que as referências sobre o bom desempenho da governância em Cabo Verde são frequentes. Neste ponto do trabalho refere-se apenas a alguns organismos, relatórios e *rankings* de maior relevância.

Não se pode considerar menos relevante o facto de, na última década, Cabo Verde ter conseguido alcançar determinadas metas consideradas importantes. Refira-se a:

- Graduação de Cabo Verde como país de rendimento médio;
- Parceria especial com a União Europeia;
- Acordo de mobilidade com a União Europeia⁶⁰;
- Adesão de Cabo Verde a Organização Mundial do Comércio;
- Possibilidade de ser dos poucos países a cumprir os Objectivos do Milénio;
- Ser contemplado por um segundo pacote do MCA⁶¹ no âmbito da cooperação com os Estados Unidos da América.

Sendo a governância um processo dinâmico, os que a exercem devem avaliar permanentemente o seu desempenho e propor, a cada momento, aos cidadãos, políticas de inclusão e de melhoria constante das condições e qualidade de vida. Na verdade, a Boa Governação, no processo de governância, é criar e aplicar políticas de acordo com a aspiração do cidadão e os recursos disponíveis para tal.

Good governance means that processes and institutions produce results that meet the needs of society while making the best use of resources at their disposal. The concept of

⁶⁰O acordo, que se enquadra na Parceria Especial entre Cabo Verde e União Europeia, permite a livre circulação, durante 90 dias, no espaço europeu, de diplomatas, fazedores de cultura, jornalistas, homens de negócios e portadores do passaporte de serviço de Cabo Verde.

⁶¹O Millenium Challenge Account – MCA, é um programa do governo norte-americano, criado em 2004 pela Administração Bush, que se destina a combater a pobreza mundial. Essas contas são criadas para recompensar os países que praticam uma boa governança demonstrando um compromisso com o estado de direito, medidas anti-corrupção, direitos humanos, etc., e que estimulam o capital humano investindo em educação e assistência médica e promovem a liberdade económica por meio da liberalização comercial. O primeiro pacote concedido a Cabo Verde foi na ordem dos 110 milhões de dólares e o segundo pacote no valor de 66,2 milhões de dólares norte-americanos. De referir que desde a criação do MCA, Cabo Verde é o primeiro país a ser contemplado para um segundo pacote. As autoridades americanas justificaram essa escolha pelos resultados alcançados com o primeiro.

*efficiency in the context of good governance also covers the sustainable use of natural resources and the protection of the environment (UN).*⁶²

⁶²Boa Governação significa que os procesos e as instituições produzem resultados que atendam às necessidades da sociedade ao fazer o melhor uso dos recursos à sua disposição. O conceito de eficiencia no contexto da boa governança também abrange o uso sustentável dos recursos naturais e a protecção do meio ambiente (tradução do autor).

Capítulo III

I - Os Grandes Desafios da Governância em Cabo Verde

O Programa do Governo para o quinquénio 2011-2016 apresenta Cabo Verde como um país de credibilidade externa, que honra os seus compromissos, no plano interno e externo, de crescimento económico robusto. Segundo o documento “estão... construídos os alicerces de uma nova sociedade através de uma governação próxima dos cidadãos e mais actuante, de uma série de programas capazes de responder às necessidades do presente e, ao mesmo tempo, perspectivar o futuro, de reformas inovadoras, de uma forte parceria público/privado, traduzida no crescimento sustentado dos negócios e na criação de riqueza.”⁶³

Por seu lado, o Banco de Cabo Verde - BCV, fala de uma desaceleração da economia cabo-verdiana em 2011, de uma deterioração das contas externas e de abrandamento de outros indicadores, não deixando de estabelecer uma ligação entre este cenário e a crise financeira e económica que assolou principalmente a Europa desde 2008. “Neste contexto externo menos favorável, o ritmo de crescimento da economia cabo-verdiana abrandou dos 5,6 estimados para 2010 para 5,1 por cento. Refira-se, entretanto, que a economia nacional tem-se mostrado bastante resiliente à crise financeira do maior parceiro do país - a Zona Euro - suportando-se, sobretudo, na dinâmica de investimentos (privados e públicos) e, a nível dos sectores de actividade, no desempenho do turismo, da indústria e das pescas.”⁶⁴

É neste contexto, entre o optimismo, por um lado, e o abrandamento da economia cabo-verdiana e a crise financeira e económica dos principais países parceiros do país, por outro lado, que se analisa, neste terceiro e último capítulo, alguns desafios de desenvolvimento que se colocam à governância em Cabo Verde para a década em que nos encontramos.

⁶³ Programa do Governo, 2011-2016.

⁶⁴ Relatório Anual do Banco de Cabo Verde, 2011.

Para o efeito, o autor lançou um desafio a dez *experts*⁶⁵ em “Políticas de Desenvolvimento”, colocando-lhes a seguinte questão: “em sua opinião, qual é o grande desafio para a governância cabo-verdiana até 2020?” O quadro seguinte sintetiza as respostas desses especialistas.

Quadro 4: Desafios da Governância em Cabo Verde

Desafio	Citações
Atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	4
Resolver a Vulnerabilidade da Economia	3
Reformar o Estado	2
Proteger o Ambiente	1

Perante este cenário, o autor aceitou desenvolver os quatro pontos acima referidos, ciente que outros desafios haverão, muitos provavelmente, por si só, objecto de teses de investigação.

1 – Atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Vários países trabalham afincadamente para atingir os Desafios de Desenvolvimento do Milénio. Os oito Objectivos do Desenvolvimento do Milénio foram adoptados por 189 países, entre os quais Cabo Verde, na sequência da Cimeira do Milénio, que teve lugar entre 6 e 8 de Setembro de 2000, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, e foram acompanhados pela Declaração do Milénio.

Realizada por ocasião da 55ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Cimeira do Milénio foi anunciada dois anos antes. Seguiu-se uma Campanha do Milénio com o objectivo de garantir apoio internacional. Toda a estratégia então definida passava igualmente para uma revisão do papel das Nações Unidas bem como os desafios que o

⁶⁵ Especialistas cabo-verdianos que trabalham em diferentes áreas de planeamento e desenvolvimento, uns no aparelho do Estado e outros no sector privado.

novo século trouxera a Organização. Esta estratégia ficou detalhadamente expressa no Relatório do Milénio, publicado em 2000, pelo então Secretário-geral, Kofi Annan⁶⁶.

Figura 8: Objectivos de Desenvolvimento do Milénio



Os oito objectivos, acordados a nível internacional no ano 2000, visam reduzir a pobreza, a fome, a mortalidade materna e infantil, a doença, a desigualdade de género e a degradação ambiental, e desenvolver uma parceria alargada para o desenvolvimento, até 2015. Até ao momento os resultados são díspares, e pouco optimistas, sobretudo em África. No entanto, a ONU tem-se esforçado por transmitir confiança e manter os ODM na agenda internacional.

Tal como se referiu no parágrafo anterior, Cabo Verde esteve presente na cimeira e também assumiu os Desafios do Milénio pelo que boa parte da sua política de desenvolvimento actual encontra-se fixada no cumprimento das metas em 2015.

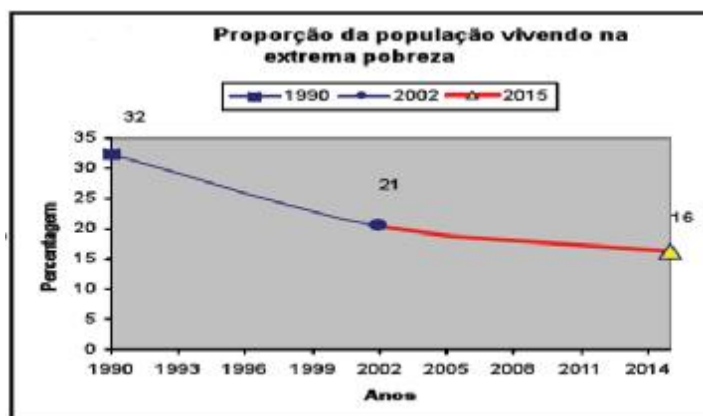
1.1 - Reduzir a Pobreza Absoluta e a Fome

A primeira meta dos ODM visa reduzir para metade o número de pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza até 2015, partindo dos níveis de 1990.

⁶⁶Diplomata ganense, nascido a 01 de Abril de 1938. Foi o sétimo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, de 01 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2006. Foi laureado com o Prémio Nobel da Paz em 2001, conjuntamente com as Nações Unidas, como reconhecimento da criação do Fundo Global de Luta Contra Sida, Tuberculose e Malária para ajudar Países em Desenvolvimento.

Estima-se que em 1990 a taxa de incidência da pobreza em Cabo Verde era de 49%. Em 2002, O Instituto Nacional de Estatística – INE, indicava que existia em Cabo Verde à volta de 163.000 pessoas a viverem abaixo do limiar da pobreza, representando uma taxa de 36,7%, sendo maior a incidência da Pobreza no meio rural e, principalmente nas famílias chefiadas por mulheres.

Gráfico 1: População Vivendo na Extrema Pobreza



Fonte: DECREP II

De 2002 para 2007, segundo dados do Questionário Unificado dos Indicadores de Bem-estar – QUIBB, essa taxa regrediu 10%, passando a 26,6% em 2007. Espera-se pela realização do próximo QUIBB, prevista para este ano, para se poder aferir se a tendência de redução da pobreza se mantém e a que nível.

De qualquer forma, há que ter em conta a actual crise financeira mundial, com reflexo no desempenho da economia do país e, consequentemente, na luta contra a pobreza. As autoridades cabo-verdianas e os organismos internacionais que acompanham o processo de desenvolvimento de Cabo Verde estimam que, se a economia continuar a crescer a uma taxa anual de pelo menos 5%, será possível atingir a meta do primeiro ODM, ou seja, reduzir a pobreza extrema para metade. Aliás, o INE projecta que em 2015 o país terá uma taxa de incidência de pobreza de 16%, o que, a concretizar-se a previsão, é muito abaixo da metade da taxa de 1990.

No entanto, pelos dados existentes até agora, e pela tendência verificada de 2002 a esta parte, mesmo que Cabo Verde venha a atingir essa meta em 2015, a pobreza continuará a afectar de forma mais profunda o meio rural.

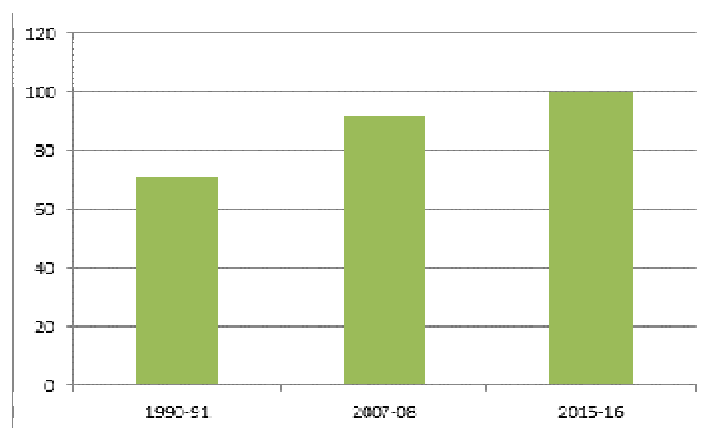
Em relação à fome, ela deixou de ser um fenómeno generalizável em Cabo Verde, preferindo as instituições falar em Insegurança alimentar. Esse espectro é alimentado pela irregularidade das chuvas, logo, das colheitas agrícolas, o que provoca uma vulnerabilidade da base produtiva, um *deficit* estrutural da balança de pagamentos deixando o país à mercê das flutuações no mercado internacional. A título exemplificativo refere-se que, de acordo com o BCV, em 2011 a Balança de Pagamentos representou um peso negativo no PIB na ordem dos 16,3%.⁶⁷

Para elevar este indicador muito deverá ser feito para melhorar a base produtiva do país tanto no sector primário (agricultura, pecuária e pescas) como no industrial, como forma de reduzir o peso das importações e equilibrar mais a balança de pagamentos. É necessário igualmente, garantir um melhor abastecimento e acesso aos mercados e melhorar os mecanismos de prevenção e gestão das crises no âmbito do programa de segurança alimentar.

1.2 - Assegurar a Educação Primária Universal

Esta é uma meta que, segundo dados existentes, Cabo Verde já atingiu, isto é, assegurar que todas as crianças tenham acesso ao ensino básico, independentemente do sexo ou de viver no meio rural ou urbano.

Gráfico 2: Tendência da Taxa Líquida de Escolarização no EBI



Fonte: DECREP II

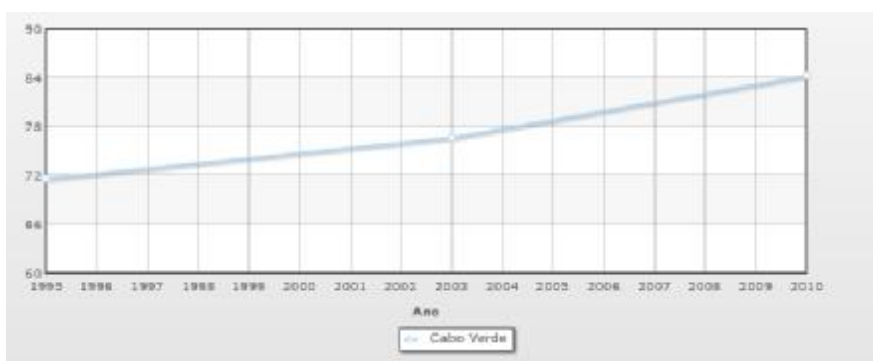
⁶⁷ Dados do Relatório Anual do Banco de Cabo Verde, 2011.

No ano lectivo 1991/92 a taxa líquida de escolarização era de 71,5 %. Não se registava muita diferença entre os sexos. Já no ano lectivo 2007 e 2008 a taxa de escolarização era de 91,7%, registando já uma igualdade entre rapazes e raparigas.

Não obstante este sucesso do país em matéria de cobertura de escolarização em todo o país, há que melhorar a qualidade do ensino e de todo o sistema escolar e combater o abandono escolar principalmente no seio das famílias mais carenciadas.

De igual modo o país tem registado progresso em matéria de educação de adultos desde a independência até a actualidade.

Gráfico 3: Evolução da Taxa de Escolarização



Fonte: www.indexmundi.com

Em 2010, segundo dados do INE, a taxa de alfabetização era de 83, 9%, sendo, 88,4% no sexo masculino e 77,4% no sexo feminino. Em relação ao meio, a taxa é de 87,4 no meio urbano e 75% no meio rural. Actualmente, os dados oficiais apontam para uma taxa de analfabetismo à volta de 3%, independentemente do género.

Portanto, pelos dados apresentados, constata-se que, no que respeita à educação, Cabo Verde atingiu a meta antes de 2015.

1.3 - Promover a Igualdade dos Sexos e a Autonomia das Mulheres

Tal como se referiu no número anterior a igualdade entre os géneros na educação primária está assegurada. Noutros níveis do ensino, a tendência é para aumento e equilíbrio entre os sexos sendo no ensino secundário onde as mulheres apresentam uma

taxa líquida de escolarização superior à dos homens. O acesso ao ensino superior disparou nos últimos anos em Cabo Verde graças ao surgimento de instituições públicas e privadas neste sector. Não existem ainda dados consistentes quando ao comportamento deste indicador em relação ao género mas, pelo menos, a possibilidade de acesso é igual para ambos os sexos.

Este equilíbrio ao nível da educação, no que em relação a igualdade de género diz respeito, também é observável em relação ao acesso aos serviços de saúde e a segurança social. Não existem impedimentos em relação ao acesso a estes serviços provocados por questões de género.

Tem-se verificado também progressos em relação à participação da mulher nos órgãos políticos do país, nomeadamente no Governo e no Parlamento com aumento constante do seu número. O Governo da VIIIª Legislatura, 2011-2016 é constituído por vinte elementos sendo 8 mulheres, representando 40% do elenco governamental.

Um estudo divulgado pela União Inter-Parlamentar - UIP⁶⁸ e que analisa a igualdade de género no parlamento em 150 países, situa Cabo Verde em 61º lugar, com 20 por cento de mulheres deputadas. Os principais partidos políticos do país têm referências nos seus estatutos quanto à questão do género e definem a paridade entre homens e mulheres nas listas às diferentes Eleições.

O país dispõe de uma instituição criada em 1994 para cuidar da questão da promoção da mulher visando a igualdade do género. O Instituto da Condição Feminina – ICF, segundo o seu Estatuto “ tem por objectivos fundamentais a promoção da igualdade de direitos entre o homem e a mulher, a efectiva e visível participação da mulher em todos os domínios da vida social, económica e política, bem assim no desenvolvimento do país...”⁶⁹ Actualmente esta Instituição é designada de Instituto Cabo-verdiano para

⁶⁸ A União Interparlamentar – UIP é uma organização internacional dos parlamentos dos Estados soberanos, cujo objectivo é mediar os contactos multilaterais dos parlamentares. A UIP foi fundada em 1889, por iniciativa do inglês William Randal Cremer e do francês Frédéric Passy, que, entusiasmados pelos valores pacifistas e idealistas da época, vislumbraram uma organização onde os conflitos fossem resolvidos por meio de uma arbitragem internacional (Wikipédia).

⁶⁹ Artigo 3º dos Estatutos do Instituto da Condição Feminina, publicado no Boletim Oficial nº 27, I Série, de 25 de Agosto de 2003.

Igualdade e Equidade de Género⁷⁰ – ICIEG, mantendo no essencial, o mesmo objecto. O ICIEG conta actualmente com importantes parcerias, designadamente com o Banco Mundial e as Nações Unidas.

Existem igualmente duas organizações não-governamentais, a OMCV⁷¹ e a MORABI⁷² que também se dedicam à promoção da mulher cabo-verdiana. Dirigem as suas actividades, entre outras, para as áreas de: saúde, saúde sexual e reprodutiva, direitos da mulher, formação e capacitação profissional, educação pré-escolar, novas tecnologias de informação e comunicação, micro-crédito, actividades geradoras de rendimento, género população e desenvolvimento, empreendedorismo feminino.

Outro avanço importante em matéria de protecção da mulher foi a inclusão no novo Código de Trabalho, no seu capítulo III, de um conjunto de artigos que visam essencialmente proteger a maternidade, proteger a trabalhadora em diferentes situações de gravidez e proteger a mulher grávida contra despedimentos do trabalho.

Não obstante os avanços verificados, dos quais alguns aqui citados, ainda não são suficientes para que se atinja os ODM. Ainda será preciso mais investimentos direccionados à classe feminina, para que tal seja possível. Elas permanecem mais expostas que os homens ao analfabetismo e ao desemprego e a violência física e psicológica.

“No sector económico mantém-se uma disparidade em desfavor das mulheres, onde o rendimento das mesmas representa metade da dos homens. De acordo com o Relatório do IEFPI/INE de 2010 a taxa de actividade da população era de 56,3% e a taxa do desemprego de 13%, significando que no período de 2000 a 2010, a taxa de actividade aumentou perto de 16 pontos percentuais e a de desemprego diminuiu perto de 4, pontos percentuais. De acordo com esses dados a taxa de actividade aumentou tanto entre as mulheres como entre os homens, mas o aumento foi mais significativo entre os homens. Apesar da evolução geral positiva, as mulheres continuam a ser muito mais afectadas do

⁷⁰ O Instituto Condição Feminina passa a ser designado de Instituto Cabo-verdiano para Igualdade e Equidade de Género - ICIEG, a 10 de Julho de 2006, publicado no Boletim Oficial, I Série, Nº 20.

⁷¹ Organização das Mulheres de Cabo Verde – OMCV, criada a 27 de Março de 1981.

⁷² Associação de Apoio à Auto-promoção da Mulher no Desenvolvimento, criada a 19 de Janeiro de 1992.

que os homens, pois o desemprego atinge-as mais e a pobreza é mais profunda nos agregados familiares chefiados por mulheres.”⁷³

Pode-se concluir da análise anterior que este objectivo é alcançável caso se continue a verificar as melhorias que se têm vindo a verificar mas, até lá, ainda será preciso diversas actividades para promover: a redução do desemprego na camada feminina, a redução de actos de violência física e psicológica contra a mulher, acelerar a implementação da lei especial VBG⁷⁴, reforçar as estruturas que atendem as mulheres vítimas de violência e, de uma forma geral, apoiar mais as organizações que promovem a igualdade de género, e autonomia das mulheres.

1.4 - Reduzir a Mortalidade Infantil

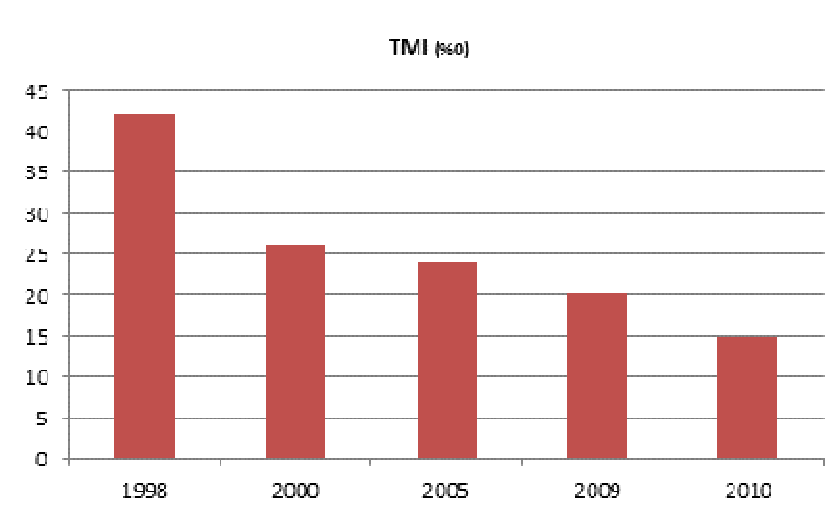
A meta deste ODM consiste em reduzir em dois terços, entre em 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos.

Os principais indicadores sobre o estado da saúde em Cabo Verde mostram resultados positivos. A taxa de mortalidade geral, a taxa de mortalidade infantil e a esperança média de vida à nascença apresentam melhorias significativas e uma tendência de crescimento constante.

⁷³ Relatório de Progresso de Execução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, Cabo Verde.

⁷⁴ Legislação aprovada em 2010 pela unanimidade dos deputados da Assembleia Nacional. A Lei sobre Violência Baseada no Género - VBG, define acções de prevenção, respostas mais céleres no atendimento por parte de instituições como os tribunais, transforma o incidente em crime público, contempla medidas para a reabilitação do agressor e garante apoio psicológico e material às vítimas.

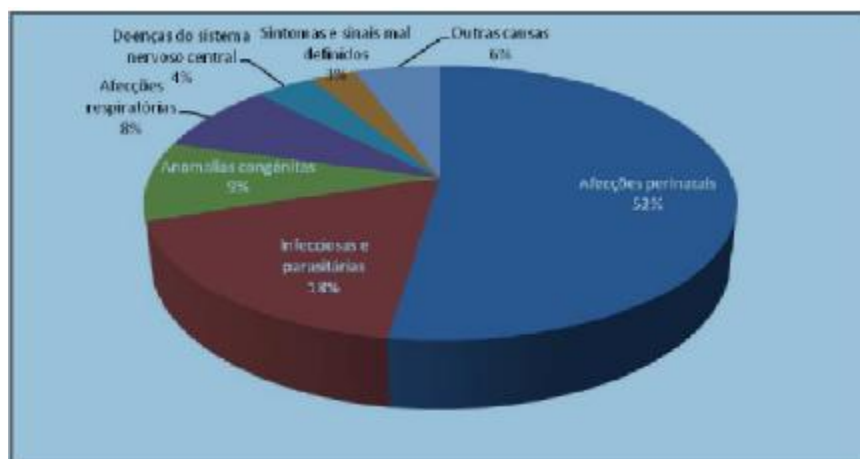
Gráfico 4: Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil



Fonte: INE

A mortalidade infantil passou de 42 por mil nados vivos (IDRS 1998) para 26,2 em 2000 (RGPH, 2000), baixou para 24,1 em 2005 e situa-se em 20,1 por mil em 2009, correspondendo a uma redução de mais de metade. Para se atingir a meta dos OMD esse indicador deve descer para 14 por mil.

Gráfico 5: Causas da Mortalidade Infantil em 2010⁷⁵



Afecções perinatais (52%), infecciosas e parasitárias (18%) constituem as principais causas da mortalidade infantil.

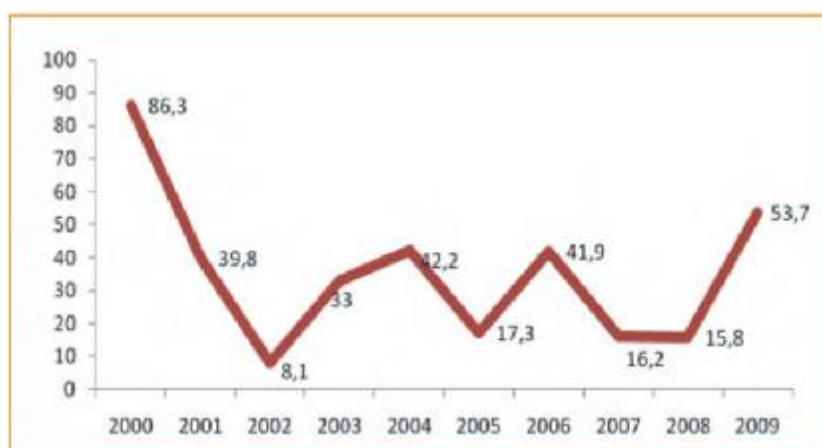
⁷⁵ Relatório de Progresso de Execução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, Cabo Verde.

Verifica-se uma tendência positiva, seja no que se refere à mortalidade das crianças de menos de 5 anos seja na redução da mortalidade infantil. Constata-se, no entanto, uma necessidade de maior esforço no alargamento do programa de vacinação, a introdução de novas vacinas, aumentar o aleitamento exclusivo até aos seis meses de idade, continuar a melhorar as condições de parto em todas as estruturas de saúde do país.

1.5 - Melhorar a Saúde Materna

Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva é outra das metas deste ODM. Entre 2000 e 2009 verificou-se uma grande oscilação nos dados da mortalidade materna em Cabo Verde.

Gráfico 6: Mortalidade Materna por 100.000 Nascidos Vivos - 2000 a 2009⁷⁶



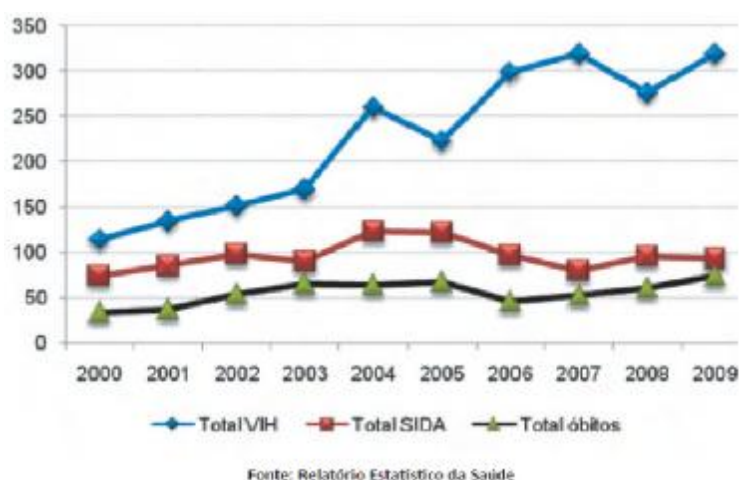
Partindo da taxa de mortalidade materna em 1995 que foi de 69,1 por cem mil, a meta a atingir em 2015 será de 17,3 por cem mil. Para tal torna-se necessário aumentar o esforço de melhoria da atenção pré-natal e ao parto para se poder manter uma regularidade na redução deste indicador.

1.6 - Combater o VIH/SIDA, o Paludismo e Outras Doenças

A principal meta deste ODM é parar, até 2015, a propagação do VIH/SIDA e começar a inverter a tendência presente.

⁷⁶ Relatório de Progresso de Execução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, Cabo Verde.

Gráfico 7: Evolução da Infecção e Óbitos por Sida - 2000 a 2009⁷⁷



O Inquérito Demográfico e de Saúde Reprodutiva (IDSR II) de 2005 indica que a taxa de prevalência de VIH/ SIDA é de 0,8%, sendo, por sexo, de 0,4% para as mulheres e 1,1% para os homens. No meio urbano essa taxa é de 0,9% e no meio rural é de 0,6%. Em 2007 a taxa de prevalência de VIH/SIDA em mulheres grávidas de 15-24 anos atingiu os 0,7%. A notificação de casos VIH/SIDA em 2009 permite concluir que 69% dos casos se situa entre os 15 e 49 anos de idade sendo o grupo etário mais atingido o de 30-34 anos com 14,9% dos casos.

A luta contra o VIH-SIDA ainda não permitiu parar a propagação desta epidemia em Cabo Verde pelo que, para se atingir o ODM, aconselha-se a continuar a investir na prevenção e aumentar a vigilância e promover mudanças de comportamento, principalmente nas faixas etárias mais jovens.

Para a consolidação dos objectivos e cumprir a meta de 2015 propõe-se: apoiar o trabalho das ONG's e Associações, quer à nível financeiro como organizacional, reforçar o acesso aos anti-retrovirais principalmente nos grupos de risco, reforçar a competência dos profissionais de saúde que trabalham ligados à problemática, entre outras medidas.

⁷⁷ Relatório de Progresso de Execução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, Cabo Verde.

1.7 - Assegurar um Ambiente Durável

A principal meta deste ODM é integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a tendência actual de diminuição dos recursos naturais. Até 2015, reduzir para metade a percentagem de pessoas sem acesso duradouro à água potável.

A situação geográfica do país, a raridade dos recursos naturais e energéticos não renováveis, e o clima saheliano constituem factores de vulnerabilidade que delimitam o seu desenvolvimento... O equilíbrio ecológico e ambiental de Cabo Verde é instável e frágil. O país é potencialmente vulnerável a desastres naturais nomeadamente erupções vulcânicas, tremores de terra e maremotos. A insuficiência de terra arável conduza uma utilização intensiva dos solos, situação favorecedora da aceleração do processo erosivo. A pobreza afecta uma percentagem muito significativa das populações cujos meios de sobrevivência são sobre explorados, o que conduz a pressão que ameaça o equilíbrio ecológico. Mas os maiores desafios ambientais actuais colocam-se a nível das mudanças climáticas, da protecção das zonas costeiras e da biodiversidade.⁷⁸

Segundo o QUIBB de 2006, “pouco mais de ¾ das famílias cabo-verdianas tem uma fonte de água a menos de 15 minutos e cerca de 92 em cada 100 estão a menos de 30 minutos de uma fonte de água. Neste particular também a situação é mais favorável no meio urbano onde 85% das famílias estão a menos de 15 minutos de uma fonte de água contra 72% para o caso do meio rural. Mesmo no meio rural, a grande maioria (89%) das famílias estão a menos de 30 minutos de uma fonte de água.”⁷⁹

Por estes dados de 2006, pode-se concluir que de uma forma geral Cabo Verde poderá realizar o 7º Objectivo de Desenvolvimento do Milénio. Com efeito, cerca de 85% dos agregados familiares obtém água para uso doméstico de fonte convencionalmente potável.

⁷⁸ Relatório de Progresso de Execução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, Cabo Verde.

⁷⁹ Dados do Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem-Estar – QUIBB, INE, 2007.

1.8 - Desenvolver uma Parceria para o Desenvolvimento

O exercício da avaliação do Objectivo VIII requer uma análise conjunta com a comunidade internacional sobre as políticas e medidas que visam a promoção de parcerias para o desenvolvimento sem descurar a relevância da sinergia e interactividade de todas e requer considerar a capacidade de Cabo Verde em promover políticas directas para as poder realizar. A eficácia das parcerias, conjugada com os princípios de boa governação e com a estruturação bem definida dos sistemas económicos e financeiros, é um dos factores básicos para o cumprimento dos outros sete ODM.⁸⁰

2- Combater a Vulnerabilidade da Economia

A vulnerabilidade de Cabo Verde aos choques endógenos e exógenos é uma realidade sempre presente e reconhecida pelas próprias autoridades cabo-verdianas, pelos países e instituições que cooperam com Cabo Verde. A solução para o crescimento auto-sustentado passa pela transformação e potenciação dos factores endógenos, reforçar o papel da iniciativa privada nacional, para o aumento da poupança, a acumulação da riqueza e o investimento privado interno.

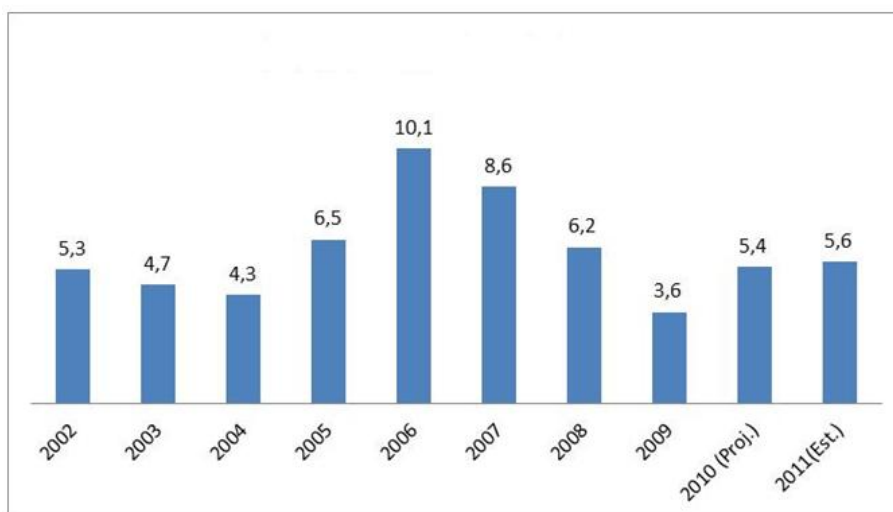
Junta-se à questão da vulnerabilidade económica a questão da segurança, com fortes implicações a nível orçamental e no funcionamento das instituições. Fruto da sua excelente localização geográfica entre os três continentes – africano, europeu e americano, com uma grande extensão de costa e uma zona económica exclusiva que contribui para sua valorização, Cabo Verde está exposto a novas ameaças como sendo: a criminalidade internacional, a imigração ilegal e o tráfico de droga e de pessoas.

Trata-se de uma nova realidade para o país o que obriga, desde já equacionar e idealizar planos de segurança em sintonia com a comunidade internacional e, principalmente, com os principais parceiros para além de constituir uma pressão considerável sobre o Orçamento Geral do Estado. Consequência imediata desse combate é a diminuição dos recursos nos sectores sociais para fazer face aos desafios de segurança.

⁸⁰ Relatório de Progresso de Execução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, Cabo Verde.

A economia cabo-verdiana é bastante sensível aos choques externos principalmente devido à sua dependência à importação do petróleo, de alimentos, bem como pelos fluxos de capitais oriundos das remessas dos emigrantes e donativos ao desenvolvimento.

Gráfico 8: Crescimento do PIB (%)

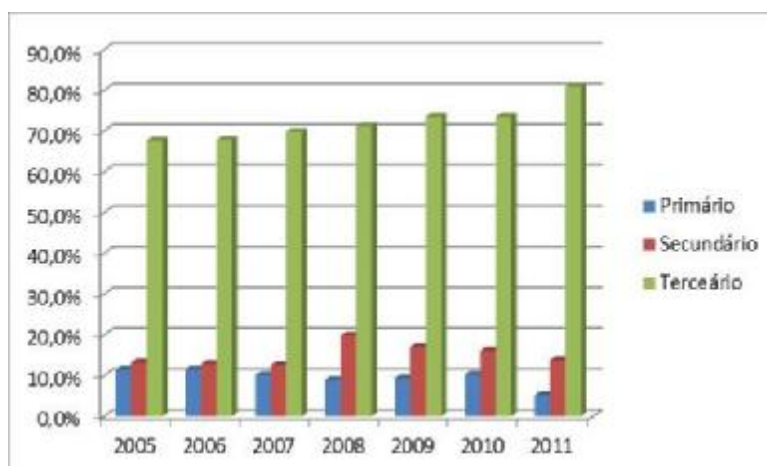


Fonte: BCV, FMI, INE

O Produto Interno Bruto de Cabo Verde vem registando um crescimento contínuo com uma variação média anual de 6,4% entre 2001 e 2008 (PIB real) marcado ainda pelo equilíbrio macroeconómico: inflação reduzida, *deficit* público sob controlo, níveis aceitáveis de reservas externas, estabilidade cambial em grande parte graças ao acordo de cooperação cambial com a EU.

Perspectiva-se que o PIB em Cabo Verde, mesmo numa conjuntura internacional difícil, continue a crescer acima dos 5%. A acontecer, será uma taxa acima daquilo que se perspectiva para a região em que Cabo Verde encontra-se inserido.

Gráfico 9: Evolução do PIB por Sector



Fonte: BCV, BAD,

A análise dos dados do PIB por sector, em Cabo Verde, mostra uma economia terciarizada, onde os serviços representam mais de 70% do PIB com uma tendência, ainda que instável, para o crescimento do sector industrial.

O ambiente para a continuação do desenvolvimento de Cabo Verde confirma-se favorável num contexto de recuperação da economia mundial. A governação deverá encontrar uma linha de actuação que contribua para uma aceleração do crescimento da economia, levando em linha de conta os constrangimentos actuais mas também os novos desafios. Desde já, o compromisso do país na Organização Mundial do Comércio, a parceria especial com a União Europeia e a sua crescente integração na economia global.

Exige-se um aumento da competitividade e capacidade de inovação crescentes envolvendo necessariamente mudanças estruturais, mantendo um nível satisfatório de recursos públicos para responder às solicitações e apoiar os serviços à comunidade.

Os investigadores e estudiosos de políticas de desenvolvimento bem como as organizações internacionais, parceiras de Cabo Verde, referem nomeadamente: o desenvolvimento de um turismo gerador de mais riqueza, uma gestão prudente da dívida pública, melhoria da contribuição da agricultura para o crescimento, a mobilização de recursos internos e da diáspora para financiar a economia, ampliação da base produtiva,

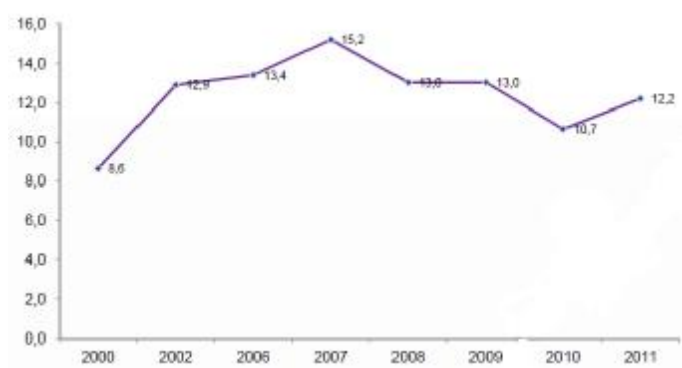
a fim de limitar a dependência e melhorar o equilíbrio da balança de pagamentos, bem como a promoção da diversificação de investimentos.

As Nações Unidas, através do novo UNDAF 2012-2016, intervêm em diversas áreas para alinhar com as prioridades nacionais e promover: i) um crescimento económico inclusivo e redutor da pobreza entre as populações mais vulneráveis, ii) reforço e consolidação das instituições, a democracia e da cidadania; iii) redução das disparidades e desigualdades, ainda presente em alguns sectores da população e iv) a sustentabilidade ambiental e adaptação às mudanças climáticas no mundo em mutação. Os pilares complementam-se mútua e estrategicamente com as prioridades nacionais estabelecidas nos documentos estratégicos desenvolvidos e aprovados pelas autoridades competentes.⁸¹

A governação terá de ser criativa e eficiente para identificar e executar, conjuntamente com o sector privado, políticas que visam reduzir o fenómeno da pobreza (já referido neste capítulo) e do desemprego em Cabo Verde.

Não obstante o crescimento económico dos últimos anos, aqui já demonstrado, deve-se concluir, pelos dados existentes, que este não contribuiu significativamente para a criação da riqueza permanecendo a pobreza ainda com índices relevantes, principalmente no meio rural e o desemprego ainda é um problema estruturante a se ter em conta pelas diferentes estruturas públicas e privadas do país.

Gráfico 10: Evolução da Taxa de Desemprego (%) - 2000 a 2011

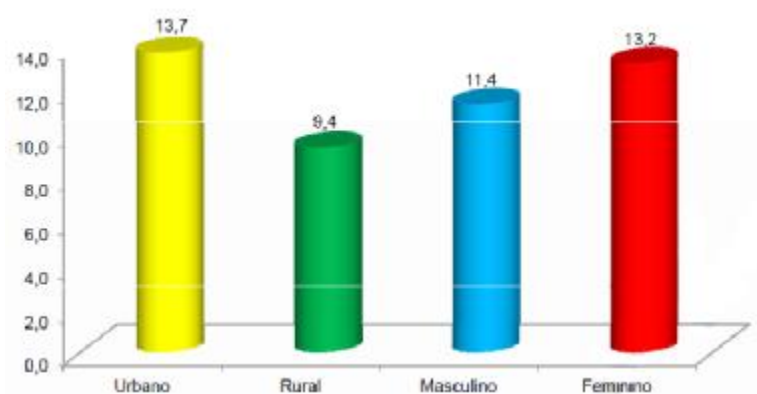


Fonte: INE

⁸¹ Quadro de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Cabo Verde, 2012-2016.

A evolução da taxa de desemprego em Cabo Verde é marcada por um período de subida, entre o ano 2000 e 2007 onde atingiu o pico máximo de 15,2%, seguida de outro período de queda até aos 10,7% em 2010. O ano de 2011 veio quebrar e inverter esta tendência de queda ao registar uma taxa de desemprego na ordem dos 12,2%.

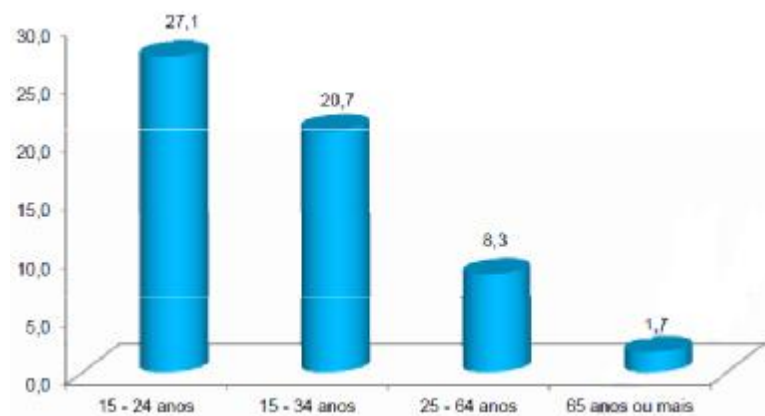
Gráfico 11: Taxa de Desemprego (%) por Meio de Residência e Sexo - 2011



Fonte: INE

Em relação ao género verifica-se que a taxa de desemprego é ligeiramente maior nas mulheres do que nos homens e, quanto ao meio, mais forte no meio urbano, de resto, é onde se concentra a maioria da população.

Gráfico 12: Taxa de Desemprego (%) por Grupos Etários - 2011



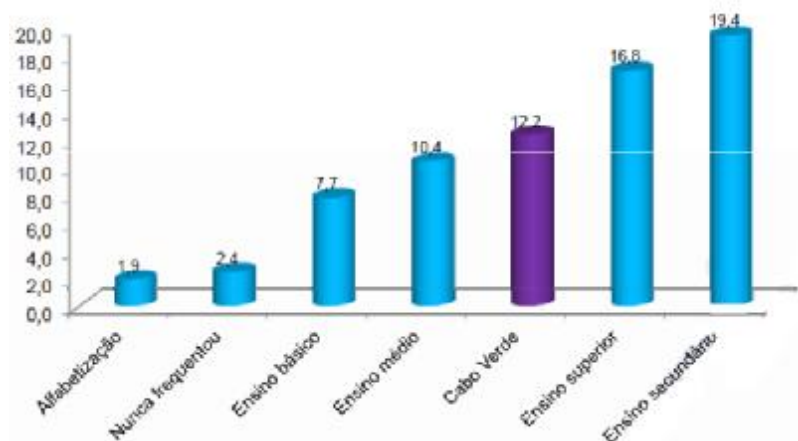
Fonte: INE

Face aos dados apresentados, encontrar formas de promover o emprego jovem como forma de baixar significativamente a taxa de desemprego nesta camada, vai ser o grande desafio da governância nos próximos tempos.

O país e a governação deparam-se com um novo paradigma do desemprego em Cabo Verde. O investimento feito da educação e o *boom* de acesso ao ensino superior confrontam o país com uma nova realidade que é o desemprego de alto nível de qualificação académica.

Os dados do INE mostram que a taxa de desemprego aumenta com o aumento do nível de instrução. Torna-se inquietante verificar que 16,8% dos indivíduos que tem pelo menos uma licenciatura está desempregada. Este dado poderá ser um indicador de que os jovens precisam de orientação quanto a escolha da área de formação. A governação deve colocar à disposição dos jovens um serviço de apoio ao acesso ao ensino superior por forma a orientar-lhes na escolha de uma formação que lhes dará maiores possibilidades de integração no mercado de trabalho. Os pais devem também ser convidados a interferir neste processo.

Gráfico 13: Taxa de Desemprego (%) por Nível de Instrução - 2011



Fonte: INE

Cabo Verde tem que definir, como parte de seu próximo DECRP, políticas macroeconómicas e mudanças estruturais destinadas a reduzir a pobreza e geração de empregos decentes, susceptíveis de multiplicarem efeitos sobre a produtividade, a competitividade e melhoria contínua das condições de vida da sua população. Apesar das reformas levadas a cabo, as instituições de Cabo Verde exigem capacitação, especialmente no que diz respeito à reestruturação do comércio e apoio do sector

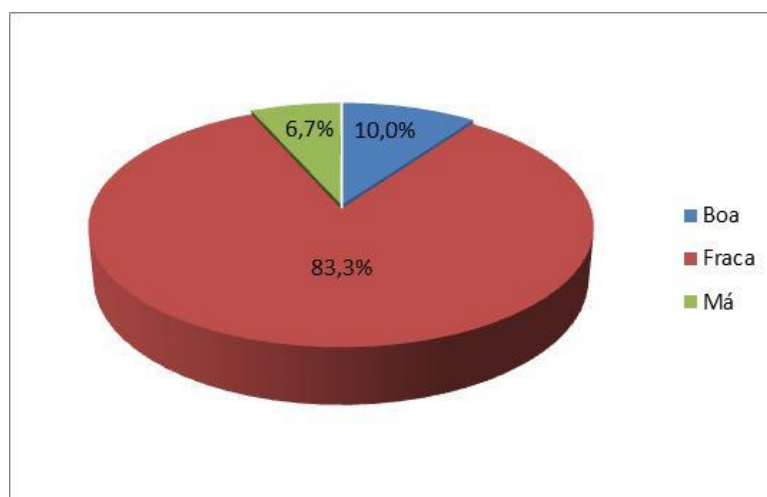
privado, com particular ênfase para pequenas e médias empresas (PME), a fim de aumentar a sua competitividade económica.⁸²

3 – A Reforma do Estado⁸³

Uma verdadeira capacitação do Estado é condição *sine quo non* para a promoção de uma visão de desenvolvimento capaz de mobilizar recursos e promover uma utilização eficiente e equilibrada dos mesmos em todo o território nacional.

Em Cabo verde, é imperativo acelerar as reformas para colmatar as várias deficiências institucionais existentes para que as instituições possam responder com eficácia aos desafios do desenvolvimento sustentável do país. Existem várias fragilidades que urge ultrapassar. Para citar apenas os mais prementes referimos: fraca capacidade de resposta com qualidade, fracos recursos humanos e financeiros, fraca descentralização efectiva dos processos e falta de enquadramento jurídico de vários procedimentos. As diferentes instituições prestadoras de serviço público são avaliadas negativamente pelos cidadãos.

Gráfico 14: Avaliação da Administração Pública



Fonte: Inquérito

⁸²Quadro de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Cabo Verde, 2012-2016.

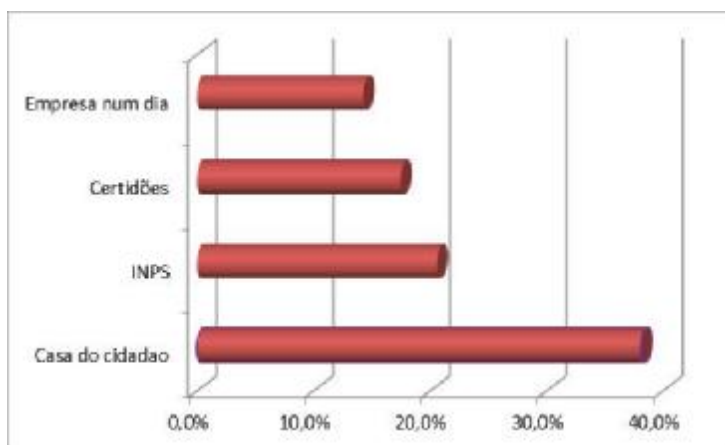
⁸³ No momento que se conclua esta dissertação volta a estar na ordem do dia a discussão sobre a Regionalização. A sua implementação implicaria uma reforma profunda na concepção e organização da estrutura política e administrativa do país. Neste trabalho não se aborda esta questão por não estar directamente ligado ao objecto de estudo e praticamente, porque a temática da Regionalização em Cabo Verde constitui por si só objecto de uma dissertação.

No inquérito aplicado, como se pode constatar na figura anterior, a maioria esmagadora (83%) considera a administração pública cabo-verdiana fraca, sendo que 6,7% acha-a má e 10% considera-a boa.

Regista-se avanços conseguidos na governação electrónica, com o trabalho desenvolvido pelo NOSI.⁸⁴ Os principais ganhos nesta área são: criação e expansão da casa do cidadão, que concentra no mesmo local vários expedientes burocráticos, a disponibilização de determinados serviços através do *site* www.portondinosilha.cv, certidões *on line*, empresa no dia, a implantação do SIGOF,⁸⁵ o Sistema de Informação Municipal, o Sistema da Previdência Social, utilização da Internet de banda larga – projecto Konekta,⁸⁶ e o projecto SNIAC.⁸⁷

Questionados sobre os ganhos da administração pública até agora, os inquiridos destacam a casa do cidadão como o maior ganho, seguido do sistema da previdência social e as certidões *on line*.

Gráfico 15: Ganhos da Administração Pública



Fonte: Inquérito

⁸⁴ Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação. Ao NOSI, enquanto estrutura de coordenação da promoção da sociedade de informação e da governação electrónica, abrangendo toda a administração directa e indirecta do Estado e as autarquias locais, cabe a missão de propor e executar as medidas de política nas áreas da inovação, da sociedade de informação e da governação electrónica (www.nosi.cv).

⁸⁵ Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira que tem como objectivos principais o controlo orçamental, a gestão das despesas, a gestão das receitas e a gestão das contas públicas.

⁸⁶ Pontos de Acesso Livre ao Conhecimento. Projecto através do qual é possível aceder de forma gratuita à Internet através do sistema *wireless* (sem fios). O NOSI implementou o KONEKTA em mais de vinte pontos do país, espalhados por oito ilhas.

⁸⁷ Sistema Nacional de Identificação e Autenticação Civil. Visa dotar o Estado de Cabo Verde de um Sistema de Identificação seguro e consistente.

Não obstante os avanços conseguidos pelo Nosi, o país ainda está longe de atingir uma meta aceitável de governação electrónica, de alcançar os objectivos da Sociedade de Informação e Conhecimento, capaz de proporcionar aos cidadãos um leque diversificado e avançado de serviços com a qualidade desejada.

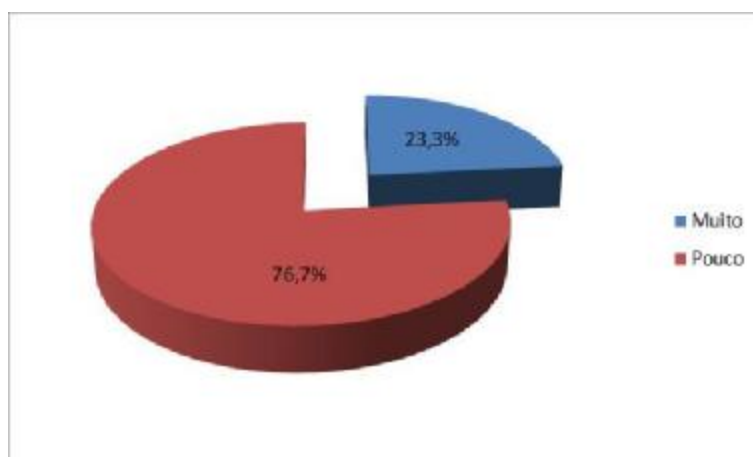
Muitos desafios ainda se colocam. Desde logo, uma clarificação da natureza do NOSI bem como da sua missão, pois actualmente é ao mesmo tempo planeador e executor e detém o monopólio nestas duas vertentes mantendo o sector privado afastado do projecto.

Assim sendo, é opinião do autor, que é necessário redefinir a natureza do NOSI, da sua missão e do seu enquadramento institucional, nomeadamente, i) ser reconvertido num gestor e certificador do projecto Sociedade de Informação, ii) definir claramente o projecto quanto ao seu modelo de execução, iii) pôr a concurso tudo o que seja desenvolvimento de *softwares* e implementação de infra-estruturas informáticas.

Essa abertura ao sector privado não só responde melhor ao *status quo* do funcionamento do mercado em Cabo Verde, como vai estimular as empresas privadas a investir mais no conhecimento, na formação, nas tecnologias, fazer crescer o emprego, estimulando assim a economia.

A administração pública em Cabo Verde, não obstante se falar de reformas efectuadas, continua lenta, de pouca qualidade e muitos dos recursos humanos que o sustentam são ainda mal formados. Ao invés de se posicionar como um elemento facilitador ela, em muitos sectores, ainda funciona como factor de bloqueio e, por conseguinte, longe das necessidades e legítimas expectativas dos agentes económicos, dos cidadãos e da sociedade em geral.

Gráfico 16: Impacto das Reformas na Qualidade da Administração Pública

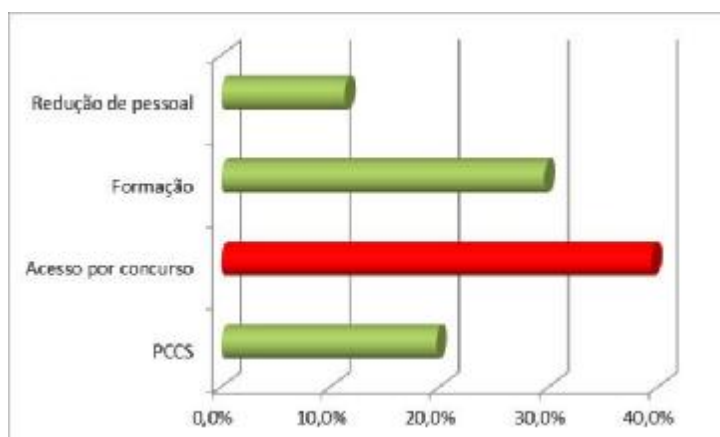


Fonte: Inquérito

A maioria dos inquiridos é de opinião que as reformas introduzidas até agora na administração pública têm contribuído pouco para a sua qualidade. Apenas 23% reconhece que as reformas contribuíram muito para a qualidade da administração.

Constata-se pois que as reformas feitas até agora visaram mais o aparelho do Estado pelo que não são, na sua maioria, perceptíveis pelos cidadãos no seu dia-a-dia. Assim, os programas de reforma devem ter como alvo o cidadão, ou seja, devem ser perspectivadas e executadas com a filosofia de que uma administração pública só é eficiente quando os cidadãos que usufruem dessa administração estão satisfeitos. Aliás, o indicador da *performance* de uma administração pública num determinado país, deve ser o grau de satisfação dos seus cidadãos em relação ao desempenho dessa administração.

Gráfico 17: Reformas Prioritárias para a Administração Pública



Fonte: Inquérito

Quase 40% dos inquiridos apontou como reforma prioritária o acesso à função pública através de concurso público seguida de formação, aprovação do PCCS e redução de pessoal.

As novas reformas na administração pública em Cabo Verde devem poder proporcionar aos cidadãos:

- ü Igualdade de oportunidade de concorrer a uma vaga na função pública;
- ü Maior rapidez e eficiência de resposta às suas solicitações;
- ü Maior rigor e transparência de dados estatísticos fundamentais sobre o país e sua economia;
- ü Maior rigor e transparência na gestão da coisa pública;
- ü Melhor qualidade e celeridade das decisões judiciais;
- ü Maior envolvimento e capacidade de resposta às organizações da sociedade civil;
- ü Descentralização do poder de decisão em diferentes áreas;
- ü Maior capacitação e autonomia das autarquias locais.

Para tal deve ser criada ou definida uma instituição que tenha como missão controlar e avaliar permanentemente a qualidade da função pública em Cabo Verde bem como dos serviços por ela disponibilizados.

Cerca de 30% dos inquiridos refere a formação como uma prioridade para a reforma do Estado. Para os próximos tempos o desafio é continuar a formar. No entanto, para atingir o nível que se pretende no país, só formar parece não ser suficiente. É preciso criar competências técnicas mas também é preciso estimular uma cultura de atitude pró-activa e de comportamento virado para a produção de riqueza e mais-valias de desenvolvimento. Há que mudar a cultura do emprego que não pode ser como actualmente, uma ocupação para se poder ganhar um salário.

A formação dos recursos humanos em Cabo Verde deve ser virada para o desenvolvimento visando pôr termo à cultura instalada do Estado como o melhor empregador do país, criando uma nova geração de recursos humanos com uma nova cultura. Ela deve promover uma autonomização crescente do cabo-verdiano e transformar cada cidadão num elemento activo do desenvolvimento do país.

Esta nova cultura de atitude e de comportamento permitirá libertar o Estado para dar uma resposta de melhor qualidade naquilo que são as suas funções mais básicas: a promoção da educação de qualidade, da saúde, do acesso à água potável e energia, da segurança, a regulação da actividade económica e a promoção de uma sociedade mais justa e mais equilibrada.

4 – A Sustentabilidade Ambiental do País e Adaptação às Alterações Climáticas

Durante o período da chamada Revolução Industrial não havia preocupação com a questão ambiental. Os recursos naturais eram abundantes, e a poluição não era foco da atenção da sociedade industrial e intelectual da época.

A partir do momento em que o mundo constatou a escassez dos recursos naturais, em paralelo ao crescimento desordenado da população mundial e a consequente intensidade dos impactos ambientais, surge o conflito da sustentabilidade e compatibilidade dos sistemas económico e natural. O meio ambiente passa a ser um tema literalmente estratégico e urgente. O homem começa a consciencializar da impossibilidade de transformar as regras da natureza e a importância da reformulação de suas práticas ambientais.

A humanidade está usando 20% a mais de recursos naturais do que o planeta é capaz de repor. Com isso, está avançando sobre os *stocks* naturais da Terra, comprometendo a geração actual e as futuras, segundo o Relatório Planeta Vivo 2002, elaborado pelo WWF.⁸⁸

De acordo com o relatório, o planeta tem 11,4 bilhões de hectares de terra e espaço marinho produtivos - ou 1,9 hectares de área produtiva *per capita*. No entanto, a humanidade está usando o equivalente a 13,7 bilhões de hectares para produzir grãos, peixes e crustáceos, carne e derivados, água e energia que consome. Cada um dos 6 bilhões de habitantes da Terra, portanto, usa uma área de 2,3 hectares. Essa área constitui a Pegada Ecológica⁸⁹ de cada um.

“Quer vivamos no limiar das florestas ou no coração de uma cidade, os nossos meios de subsistência e, com efeito, as nossas vidas, dependem dos serviços que os sistemas naturais da Terra nos prestam. O relatório Planeta Vivo 2008 diz-nos que estamos a consumir com demasiada rapidez os recursos de que esses serviços dependem, a uma velocidade superior àquela de que eles necessitam para se renovar.”⁹⁰

À humanidade coloca-se um grande desafio que é o de promover o desenvolvimento sustentável de forma rápida e eficiente. A conscientização ambiental de massa, só será possível quando finalmente a civilização perceber do real valor que o meio ambiente natural tem para a vida das pessoas.

Portanto, preservar o meio ambiente é uma condição essencial para o desenvolvimento sustentável de qualquer país em desenvolvimento. Cabo Verde não foge à regra. Pequeno Estado insular, parco de recursos naturais, graves condições climáticas que tornam os seus ecossistemas naturais extremamente vulneráveis às práticas de desenvolvimento não sustentáveis e aos riscos associados à mudança climática. A

⁸⁸O *World Wide Fund for Nature* -WWF, "Fundo Mundial para a Natureza", é uma organização não-governamental internacional que actua nas áreas da conservação, investigação e recuperação ambiental, anteriormente chamada *World Wildlife Fund*, nome oficial ainda em uso nos Estados Unidos e Canadá.

⁸⁹A expressão Pegada ecológica é uma tradução do Inglês *ecological footprint* e refere-se, em termos de divulgação ecológica, à quantidade de terra e água que seria necessária para sustentar as gerações actuais, tendo em conta todos os recursos materiais e energéticos gastos por uma determinada população. A pegada ecológica é actualmente usada em todo o mundo como um indicador de sustentabilidade ambiental.

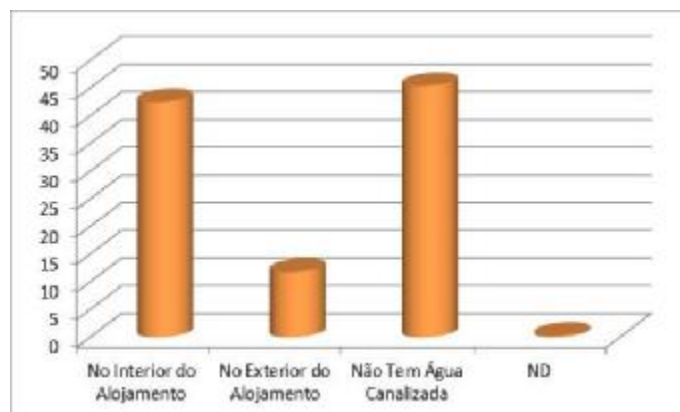
⁹⁰James P. Leape, Director-Geral da WWF Internacional.

insularidade é agravada pela fragilidade do seu tecido social e económico e acaba por exercer uma grande pressão sobre os recursos naturais fazendo aumentar a degradação ambiental e a própria pobreza.

Para inverter tal cenário torna-se necessário definir e implementar uma estratégia de gestão concertada dos recursos naturais. O Segundo Plano de Acção Nacional para o Ambiente - PANA II, no horizonte 2004-2014, é o documento orientador para um uso racional dos recursos naturais e de uma gestão sustentável das actividades económicas.

O documento identifica como problemas ambientais prioritários: i) a deficiente disponibilidade de água de qualidade apropriada para o consumo doméstico e o desenvolvimento das actividades económicas; ii) a perda de biodiversidade marinha e terrestre; iii) o deficiente saneamento básico com efeitos nefastos para a saúde pública e o desenvolvimento turístico.⁹¹

Gráfico 18: Alojamentos com Água Canalizada (%) - 2010



Fonte: INE

Já se fez referência e se apresentou dados neste capítulo que confirmam os avanços alcançados pelo país em matéria de distribuição de água para consumo doméstico e para as actividades económicas. Portanto, os avanços constituem uma realidade quanto à extensão da distribuição de água e o número de casas abrangidas, tanto no meio rural como no urbano.

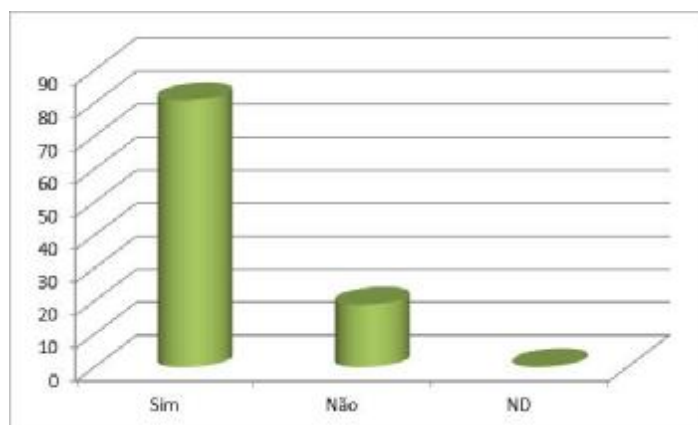
⁹¹ II Plano de Acção Nacional para o Ambiente 2004-2014, Ministério da Agricultura, 2004.

Pelos dados do gráfico anterior pode-se constatar que em Cabo Verde, mais de 50% da população está ligada à rede pública de distribuição de água, dentro ou fora do alojamento.

Não obstante esses dados, há que referir que a qualidade da água distribuída fica abaixo dos padrões de qualidade almejada pelos cidadãos, mesmo em alguns dos principais centros urbanos do país. Constitui pois, um grande desafio da governação, disponibilizar água de qualidade e com uma periodicidade aceitável, não só para o consumo doméstico como também para as actividades económicas, em todas as ilhas do país.

Embora o objectivo global dos ODM em relação aos recursos hídricos já tenha sido alcançado, como se viu atrás, de acordo com os dados do QUIBB, cerca de 31% da população em Cabo Verde ainda procura fontes de água, com uma média diária abaixo do padrão reconhecido internacionalmente - 20 litros/pessoa/dia.

Gráfico 19: Alojamentos com Electricidade (%) - 2010

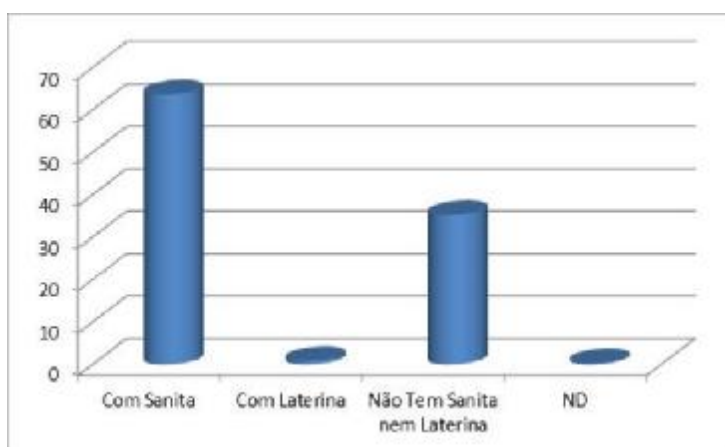


Fonte: INE

Em relação à electricidade o panorama é muito melhor, sendo que 80% da população cabo-verdiana tem electricidade em casa. No entanto, há que referir que a questão da energia continua a fazer parte da ordem do dia no país uma vez que a distribuição de energia apresenta picos de crise, ou seja, pauta-se por uma baixa qualidade da distribuição da energia eléctrica em Cabo Verde, para além do alto preço da mesma, sempre na dependência do preço do petróleo.

Há que referir ainda que se começa a verificar progressos em matéria do investimento em energias renováveis, principalmente a eólica, podendo já algumas ilhas contar com a injeção desse tipo de energia na rede pública, nomeadamente em Santiago e São Vicente. O governo definiu como meta até 2020, atingir em Cabo Verde 50% de energia proveniente de fontes renováveis. Embora se esteja ainda a oito anos do horizonte temporal desta meta, há que acelerar os investimentos nesse sector e incentivar mais os privados nacionais a aderirem ao negócio de produção de energias limpas.

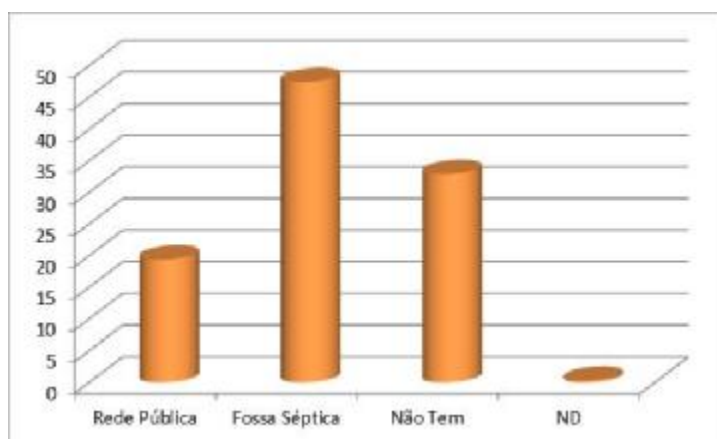
Gráfico 20: Alojamentos com Instalações Sanitárias (%) - 2010



Fonte: INE

Relativamente ao saneamento básico Cabo Verde tem ainda grandes desafios. Analisando os dados acima conclui-se que mais de 35% dos agregados não tem sanita nem latrina. Quando os dados são cruzados com o meio, a situação no meio rural ainda é mais acentuada, ou seja, aumenta o número de indivíduos que não têm as condições consideradas básicas.

Gráfico 21: Alojamentos com Sistemas de Evacuação de Águas Residuais (%) - 2010



Fonte: INE

Muitos são os alojamentos que não dispõem de qualquer sistema de escoamento das águas residuais, o que torna difícil ainda a vida de muitos agregados familiares, principalmente no meio rural e como tal, constituindo uma ameaça ao meio ambiente.

Outra situação tem a ver com a apanha da areia e demais inertes nas praias e nas ribeiras, destinados à construção civil, que constitui uma das principais ameaças ambientais em Cabo Verde. O aumento desenfreado da pressão sobre as praias fez com que fosse ultrapassada a capacidade de reposição da areia pela dinâmica marinha levando a que muitas delas ficassem completamente destruídas.

As consequências dessas práticas são evidentes e, para além de se constituírem uma agressão gravíssima ao ambiente, acabam por atingir igualmente de forma mais directa as populações mais pobres. Entre outras pode-se destacar: “diminuição das praias de arrasto de botes de pesca; aumento da salinização das terras agrícolas localizadas nas proximidades da foz das ribeiras; destruição do habitat utilizado pela fauna marinha e costeira, nomeadamente, os espaços para a desova das tartarugas, que constituem um recurso natural importantíssimo e que aumenta as potencialidades turísticas do país; destruição de dunas e dos respectivos ecossistemas; delapidação de praias, reduzindo os espaços de lazer e, mais uma vez, as potencialidades turísticas das ilhas; degradação paisagística das praias, linhas de costa e formas de relevo”⁹²

⁹² WWW.sia.cv.

A existência desses indicadores, agravados pela pobreza que ainda grassa as ilhas, constituem uma ameaça ao meio ambiente, pelo que as políticas em curso devem ser mais abrangentes e de efeitos mais imediatos.

Apesar dos ecossistemas altamente frágeis, as ilhas de Cabo Verde têm um nível considerável de espécies endémicas, que dão a esta pequena massa terrestre uma importância global em relação à biodiversidade e aumenta ainda mais a sua responsabilidade de a preservar. No entanto, a adversidade do clima e como consequência, vários anos consecutivos de seca e forte pressão antrópica têm contribuído para que várias dessas espécies se encontrem extremamente ameaçadas ou quase extintas. Dados existentes apontam para que algumas dessas espécies venham a deixar de existir no arquipélago. São os casos de alguns répteis terrestres e aves.

Vários modelos climáticos de previsão para a região da África Ocidental mostram que os impactos do clima irão agravar as pressões já existentes sobre o desenvolvimento do arquipélago e sobre os esforços para reduzir a pobreza. Esses impactos incluem a erosão acelerada, o escoamento, danos à infra-estrutura pública ao longo da costa por causa da elevação dos mares e deterioração dos ecossistemas que permitem o desenvolvimento da agricultura e da subsistência local.⁹³

Em relação ao turismo, o PANAII propõe algumas medidas com o objectivo de se promover um turismo sustentável em todo o país e de forma a se poder tirar proveito das potencialidades e contribuir para um desenvolvimento socioeconómico também de forma sustentável.

Dessas medidas destacam-se: diversificação da oferta dos produtos turísticos, a promoção do ecoturismo, melhorar a fiscalização das zonas turísticas por forma de garantir a segurança e a preservação da biodiversidade, integração de preocupações ambientais na formação dos diferentes agentes turísticos e melhorar os aspectos ligados ao saneamento básico, entre outras.

⁹³ UN – Quadro de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Cabo Verde, 2012-2016

Quadro 5: Evolução da Procura Turística - 2000 a 2011

Ano	Entrada de Turistas
2000	145.076
2001	162.095
2002	152.032
2003	178.379
2004	184.738
2005	233.548
2006	280.582
2007	312.880
2008	333.354
2009	330.319
2010	381.831
2011	475.294

Fonte: INE

O Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Cabo Verde, 2010-2013, apresenta os seguintes objectivos:

- Ü Atingir um fluxo anual de 500 mil turistas até 2013;
- Ü Aumentar o emprego directo gerado pelo turismo na ordem dos 60% até 2013;
- Ü Aumentar a participação do turismo no PIB em 2013, via crescente interiorização e democratização das receitas do turismo;
- Ü Aumentar substancialmente os benefícios do turismo para a população.

Independentemente do cumprimento ou não desses objectivos, o grande desafio da governação na próxima década, em relação ao turismo e a sua relação com o ambiente é o de clarificar a política de investimento turístico principalmente em matéria de construção de empreendimentos imobiliário-turísticos. Os exemplos até agora não são bons. Os empreendimentos turísticos no Sal cresceram de forma desordenada, sem uma política clara para a ilha e para o sector, ou seja, de forma não sustentada. Os estragos provocados ao meio ambiente por essa ausência de política são, na sua maioria, irreversíveis. A ilha da Boa Vista parece seguir o mesmo caminho embora aí, ainda seja possível repensar, corrigir e minimizar os estragos, tendo em conta que o *boom* turístico na ilha ainda é recente.

O aumento da pressão turística nas ilhas não se tem traduzido numa clara melhoria de vida das suas populações. Os dividendos que a população tira da actividade turística ainda são incipientes muito graças ao tipo de turismo que demanda as duas ilhas mais turísticas do país. O sistema *all inclusive*,⁹⁴ não é um tipo de turismo que promova rendimentos para as famílias e combate à pobreza. O turismo na ilha da Boa Vista deve ser repensado tendo em conta a fragilidade ecológica da ilha e a dimensão da sua população.

Independentemente dos progressos iniciais feitos em matéria de política ambiental, é essencial apostar forte numa ampliação e generalização das políticas de sensibilização ambiental para que Cabo Verde possa atingir os resultados perseguidos. Para tal há que ter em conta algumas acções que parecem prioritárias:

- A definição de um quadro legal que garante uma intervenção efectiva das diferentes instituições, publicas, privadas e da sociedade civil na conservação do ambiente;
- Melhor definição da política de licenciamento de empreendimentos turístico-imobiliária;
- Promoção de boas práticas ambientais;
- Repressão de más práticas provenientes de qualquer meio ou sector da sociedade e do próprio turismo;
- Disponibilização de informações precisas sobre os diferentes sectores que constituem o meio ambiente;
- Maior integração da sociedade civil nos diferentes níveis, nos diferentes planos existentes;
- Maior envolvimento das autarquias nas questões ambientais, desde a concepção até à execução;

⁹⁴O *all inclusive* (tudo incluído) é uma modalidade de diária em que todas as refeições e bebidas estão inclusas. O pacote varia de acordo com cada resort mas, em geral, permite o consumo livre de café da manhã, almoço, lanche e jantar, itens de frigobar e bebidas ao longo do dia. Também fazem parte do *all inclusive* serviços como monitores de recreação, empréstimo de toalha, serviço de praia e actividades não motorizadas, excepto SPA.

- ü Criação de equipas pluridisciplinares, desconcentradas para avaliação e monitorização dos programas e projectos;
- ü Melhorar consideravelmente o nível de formação profissional dos agentes do turismo;
- ü Tornar a questão ambiental transversal a todos os sectores, quer a nível do planeamento quer a nível da execução, entre outras.

A adopção dessas e outras medidas criarão as condições para uma maior qualidade ambiental e preservação do ambiente para esta e para as próximas gerações. Cabo Verde tem que balançar e equilibrar as suas políticas potenciadoras de um crescimento económico com as que visam proporcionar aos seus cidadãos, os actuais e os futuros, um ambiente limpo e saudável, ele mesmo potenciador também de desenvolvimento. Estas políticas não são antagónicas mas sim, complementares.

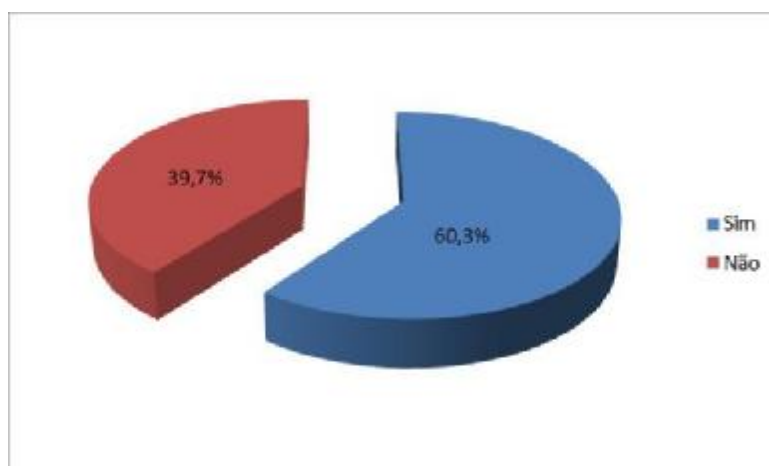
Afinal, não adianta limpar para podermos dizer que o nosso ambiente é limpo, pelo contrário... “Ambiente limpo não é o que mais se limpa é sim o que menos se suja.”⁹⁵

II – Confrontação das Hipóteses de Trabalho com a Realidade Estudada

Na introdução desta dissertação definiu-se como questão de investigação, saber até que ponto a Boa Governação é um activo estratégico para Cabo Verde. Mostrou-se no ponto 5 do capítulo II a avaliação que diferentes organismos internacionais fazem da governância em Cabo Verde, todos convergindo na conclusão de existência de Boa Governação no país. No entanto, como forma de reforço da consistência da resposta à pergunta de partida, elaborou-se um inquérito aplicado a uma amostra de cidadãos eleitores da ilha de São Vicente, onde são questionados sobre a governância no país.

⁹⁵Francisco de Paula Cândido Xavier, mais conhecido como Chico Xavier, foi um médium e um dos mais importantes divulgadores do espiritismo no Brasil.

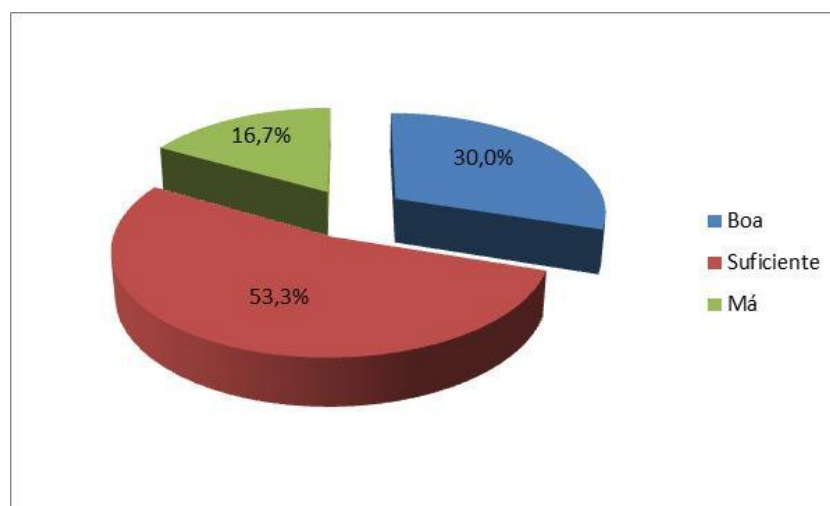
Gráfico 22: Cabo Verde é um País de Boa Governação?



Fonte: Inquérito

Mais de 60% dos inquiridos considera Cabo Verde um país de Boa Governação, resultado esse que cruza com a avaliação que as organizações internacionais fazem do país.

Gráfico 23: Como Avalia a Qualidade da Democracia Cabo -Verdiana



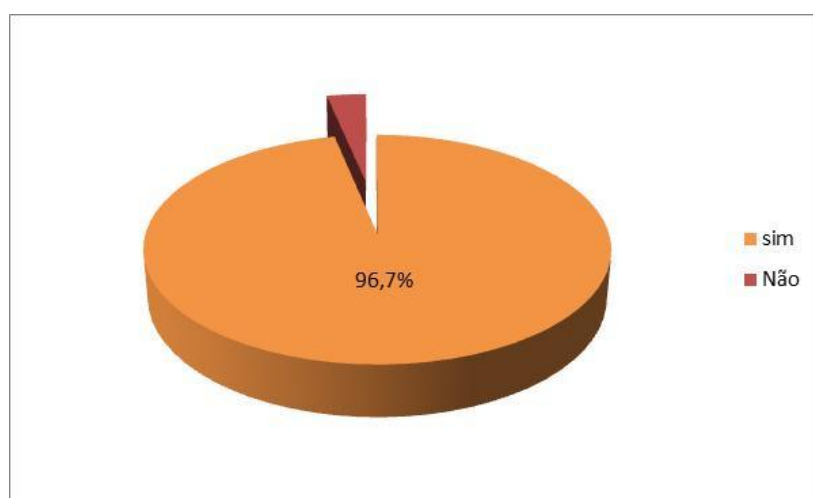
Fonte: Inquérito

Mais de 80% dos inquiridos dão nota positiva à qualidade da democracia cabo-verdiana, sendo que, 53,3% considera-a Suficiente, 30% diz que é Boa e 16,7% acha que a democracia é Má.

Definiu-se como hipóteses de investigação a perseguir, sendo as duas primeiras: a Boa Governação tem funcionado como um activo estratégico para Cabo Verde; a Boa Governação tem funcionado como um factor de confiança e prestígio do país a nível internacional;

Demonstrado o reconhecimento da existência da boa governação conclui-se que, respondendo ao questionamento da investigação, a Boa Governação tem funcionado como um activo estratégico para a política de desenvolvimento do país.

Gráfico 24: Importância do Reconhecimento para a Imagem de Cabo Verde

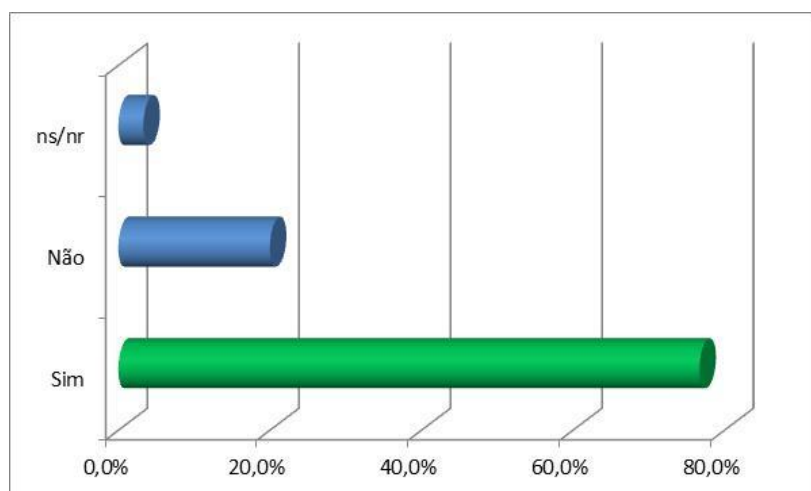


Fonte: Inquérito

Existe quase unanimidade dos inquiridos em como o reconhecimento da Boa Governação tem servido para promover a imagem de Cabo Verde junto da comunidade internacional. Cabo Verde, não obstante ser um pequeno Estado, sem grandes recursos naturais, é hoje uma referência nos mais diferentes níveis e fóruns internacionais.

Os princípios da Boa Governação praticados na governância do país têm-lhe permitido ter acesso a diferentes fontes de financiamento e vários programas de apoio ao desenvolvimento.

Gráfico 25: Importância do Reconhecimento para Atrair Investimentos



Fonte: Inquérito

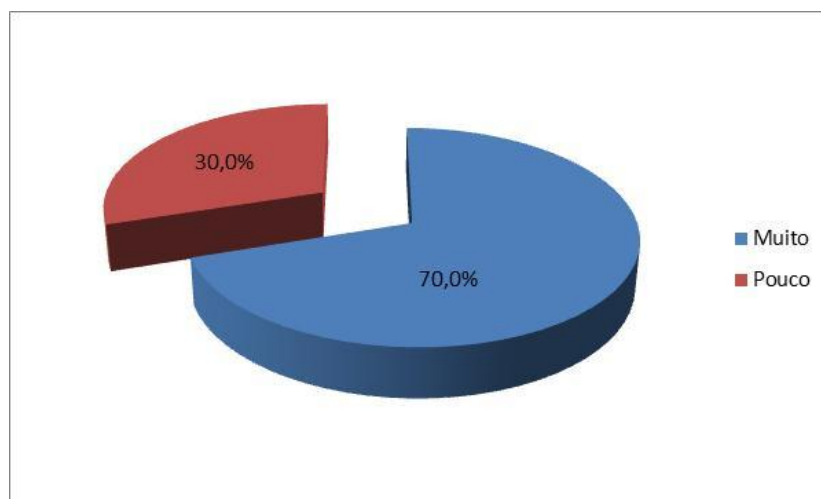
A avaliar pelos dados provenientes da aplicação do questionário, a cidadania, na sua maioria, também está convencida que o facto de ser reconhecido a Cabo Verde a Boa Governação, funciona como um factor de atracção de diferentes projectos.

Por todas as razões demonstradas, pelos dados do inquérito, conclui-se que as hipóteses de trabalho acima referidas se confirmam e que a Boa Governação e o funcionamento do sistema democrático têm sido importantes na relação entre Cabo Verde e os seus parceiros internacionais e ela tem funcionado como activo estratégico na captação de projectos de ajuda ao desenvolvimento e do investimento directo externo. Estes bons indicadores associados ao posicionamento geográfico privilegiado do país no eixo dos três continentes – Europa, África e América, fazem de Cabo Verde um parceiro privilegiado de cooperação internacional. O país poderá tirar proveito deste facto para a internacionalização das empresas e do mercado, melhorar o desempenho da sua economia, combater a pobreza e promover o bem-estar dos seus cidadãos, uma maior equidade na gestão do seu desenvolvimento, e continuar a melhorar a sua Governância.

Ficou também demonstrado neste trabalho que a participação da cidadania é hoje um factor fundamental da governância. Nesta perspectiva que se discutiu ao longo deste trabalho, o cidadão é chamado a participar activamente no sistema, isto é, para além do simples exercício do direito de voto. O cidadão é chamado a participar nas diferentes organizações da sociedade civil, e ao fazê-lo, estará a interferir directamente na governância.

A terceira e última hipótese de investigação deste trabalho aponta na direcção de que a governância tem proporcionado um melhoramento do nível de participação dos cidadãos no desenvolvimento do país.

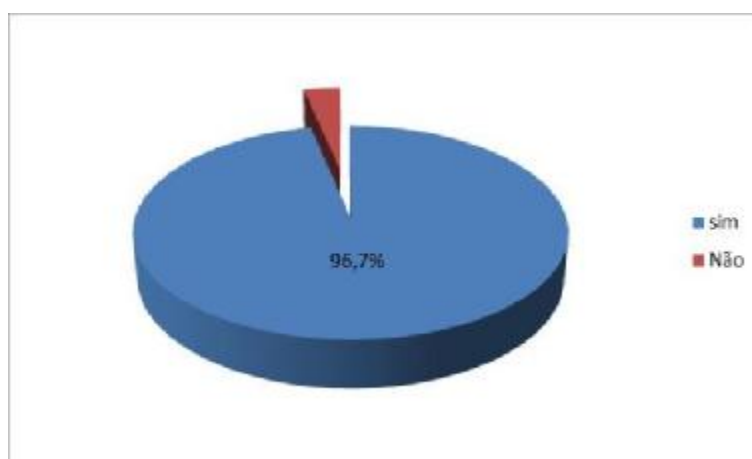
Gráfico 26: Acompanha de Perto o Processo de Desenvolvimento de Cabo Verde



Fonte: Inquérito

Os dados do gráfico mostram que 70% dos inquiridos considera acompanhar Muito o desenvolvimento de Cabo Verde, mostrando ser assim, cidadãos atentos.

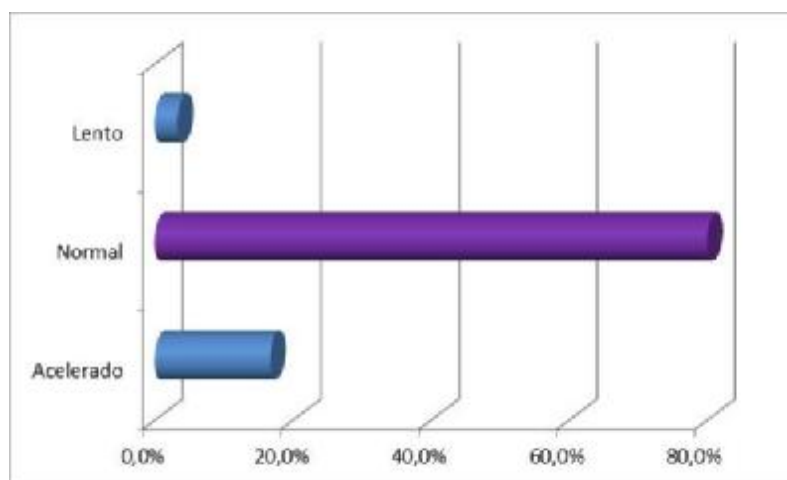
Gráfico 27: Conhecimento das Referências Feitas a Cabo Verde



Fonte: Inquérito

Os inquiridos mostram-se atentos igualmente à avaliação feita pelos diferentes organismos internacionais sobre a governância cabo-verdiana.

Gráfico 28: Avaliação do Processo de Desenvolvimento de Cabo Verde



Fonte: Inquérito

De igual forma, mais de dois terços dos inquiridos consideram que o ritmo de desenvolvimento de Cabo Verde, da independência até agora, tem sido normal.

A participação política também tem sido feita de forma notória, inclusive com a entrada de cidadãos politicamente independentes nas listas dos partidos e nas estruturas dos sucessivos governos. Desde a abertura do país ao sistema multipartidário, em 1990, candidaturas independentes têm surgido nas eleições autárquicas sem que se tenham observado situações de descriminação. Algumas Câmaras Municipais são ou já foram dirigidas por grupos independentes.

Existe consenso em Cabo Verde sobre o papel que as ONG's vêm desempenhando no processo de desenvolvimento do país. Vários são os sectores de actuação dessas organizações não-governamentais: apoio de solidariedade, promoção de micro-negócios, combate à pobreza, actividades culturais e desportivas, abastecimento de água, desenvolvimento comunitário, protecção ambiental, promoção feminina, crédito à pequena produção, entre vários outros.

A existência dessas organizações não-governamentais tem sido um espaço importante de participação da cidadania na Governância. Desta forma, elas têm contribuído, no processo de desenvolvimento social, económico e cultural do país, para a melhoria das condições de vida das populações.

Os resultados do inquérito mostram e medem a forma como os cidadãos acompanham e avaliam diferentes indicadores da vida do seu país. Essa forma activa de cidadania indica que a governância tem pautado pelo melhoramento do nível de participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento, o que vai ao encontro da confirmação da terceira hipótese de trabalho.

CONCLUSÕES

Tal como se referiu na introdução a este trabalho, o conceito de Boa Governação não tem uma definição que seja pacífica entre os estudiosos da matéria ou entre os investigadores. A concepção da arte de governar tem passado por diferentes momentos na sua evolução histórica, uns mais marcantes do que outros. No fundo não será errado dizer que o princípio da governância sempre, ou quase sempre, se confundiu com o conceito do Estado e a sua Natureza.

Em Cabo Verde, esta questão é introduzida como um objectivo da governação nas “Grandes Opções do Plano”, documento orientador da visão de desenvolvimento, elaborado em 2002, e que depois veio dar origem a vários planos sectoriais.

Demonstra-se neste trabalho que a Boa Governação tem funcionado como um activo estratégico para a política de desenvolvimento do país e tem concorrido para a formação de uma boa imagem do país, contribuindo para atrair a atenção da comunidade internacional e permitindo o acesso a diferentes fontes de financiamento e programas de apoio ao desenvolvimento.

Como exemplos foram apontados:

I) A adesão de Cabo Verde à Organização Mundial do Comércio em Dezembro de 2007 é um dos acontecimentos fruto dessa perspectiva de desenvolvimento e governação. Para fazer parte da OMC Cabo Verde teve de criar condições, nomeadamente do ponto de vista legal, para poder honrar os princípios que norteiam esta organização.

II) A parceria especial que Cabo Verde assinou com a União Europeia constitui mais uma demonstração da relação directa entre a Boa Governação e as estratégias de desenvolvimento do país. A União Europeia justifica a assinatura do acordo de parceria especial partindo da constatação de que, assim como a UE, Cabo Verde também defende valores como a democracia, a defesa dos direitos humanos, a Boa Governação, o Estado de direito democrático, promove a paz, a segurança e a luta contra o terrorismo e a criminalidade.

III) Graduação em 2004, a País de Desenvolvimento Médio pela Assembleia-geral das Nações Unidas, saindo do grupo dos Países Menos Avançados. Para efeitos de graduação, Cabo Verde conseguiu alcançar dois dos três critérios exigidos: o Índice de Desenvolvimento Humano, o Rendimento *Per Capita* e Redução da Vulnerabilidade Económica.

IV) Eleição Cabo Verde, duas vezes, para o programa *Millenium Challenge Account* que se destina a combater a pobreza mundial. Essas contas são criadas para recompensar os países que praticam a Boa Governação, demonstrando um compromisso com o Estado de direito, medidas anticorrupção, direitos humanos, etc., e que estimulam o capital humano investindo em educação e assistência médica e promovem a liberdade económica por meio da liberalização comercial.

Demonstrou-se ao longo deste trabalho, que a governância cabo-verdiana tem sido alvo de diversas abordagens a nível interno e principalmente a nível das organizações internacionais e de países que cooperam com Cabo Verde. Desde as referências feitas pelos Estados Unidos da América, através de um dos seus principais dirigentes, a Secretária de Estado Willary Clinton, citadas neste trabalho, passando pelas constantes referências feitas pela União Europeia e pelos seus dirigentes, até aos diferentes relatórios elaborados pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, todos são unânimes em reconhecer o caminho percorrido por Cabo Verde no contexto das Nações.

Em todos, Cabo Verde é apontado como um país de Boa Governação, com baixa percepção de corrupção, que respeita o Estado de direito democrático, com eleições livres e transparentes, cujo governo apresenta contas ao Parlamento, com considerável nível de participação dos seus cidadãos, entre outras referências, todas reconhecendo a governância do país.

As Nações Unidas é dos organismos internacionais que mais incentiva a prática da Boa Governação, principalmente nos países em desenvolvimento, financia projectos de apoio ao desenvolvimento em diversos sectores e justifica o apoio a Cabo Verde por o país reconhecer e promover a igualdade e a dignidade dos seres humanos, a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos – incluindo o direito ao

desenvolvimento e o direito de viver em segurança, com dignidade – sem discriminação quanto ao género e origem social, económica, racial, religiosa, política ou ideológica.

Constatou-se que o processo de desenvolvimento de Cabo Verde é um *case study*. No entanto, os desafios para a consolidação deste processo e para atingir novas metas são enormes. Desde logo, a redução da vulnerabilidade económica do país e a promoção do crescimento a partir de focos internos, impulsionadores do crescimento. A concretizar, tal desiderato conduzirá à redução da pobreza e à diminuição do desemprego. Essa redução da pobreza e diminuição do desemprego irão permitir uma redução da pressão sobre o meio ambiente marinho e terrestre, contribuindo dessa forma para um ambiente mais limpo e mais saudável para as populações.

Contudo, verifica-se que existem neste momento, duas ameaças muito sérias, ao processo de desenvolvimento de Cabo Verde, desafiando a governação a encontrar respostas eficazes e duradouras: o *deficit* energético, que é uma realidade em praticamente todas as ilhas do país, ameaçando e condicionando o sector produtivo, o sector do turismo em particular e o conforto dos cidadãos; a insegurança, principalmente nos principais centros urbanos, com implicações directas na qualidade de vida das pessoas, no turismo e na protecção da propriedade.

O problema da insegurança aumenta a pressão sobre o Orçamento do Estado. Uma vez que os recursos são limitados, implica uma movimentação de verbas de outros sectores para o combate a este mal por parte das autoridades públicas. Ele cria nas pessoas uma pressão psicológica, *stress* permanente e afasta-as dos locais de lazer característicos dos centros urbanos, contribuindo para resfriar o consumo.

Resolvidos estes problemas prementes e outros referenciados no terceiro capítulo desta dissertação, pode-se afirmar que Cabo Verde reúne as condições para continuar a desenvolver-se e a granjear, da comunidade internacional e dos seus próprios cidadãos, o reconhecimento de uma Nação em franco progresso, pelo que a Boa Governação deverá continuar a conduzir as políticas de desenvolvimento do país.

Conclui-se que a Boa Governação não deve ser encarada como uma meta mas sim como um processo de acção e de práticas que deve ser perseguida permanentemente por forma

a ser melhorada dia-a-dia. Em Cabo Verde, essa prática deve ser reforçada e passada às gerações vindouras, não só para se poder formar uma sociedade mais justa, mais equilibrada do ponto de vista de acesso aos recursos, mas, acima de tudo, para que seja possível ao país atingir de forma consolidada o ponto de não-retorno.

RECOMENDAÇÕES

- Ü A governação deverá priorizar uma efectiva Reforma do Estado, de forma mais virada para fora, para permitir que os cidadãos, enquanto utilizadores dos serviços prestados pela máquina do Estado, sintam os benefícios imediatos dessa Reforma.
- Ü A governação deverá promover um debate alargado sobre a regionalização. Esse debate deve poder sair da esfera do combate político e ser sustentado com estudos de natureza diversa, de forma a se poder aquilatar da viabilidade ou não da alteração da organização politico-administrativa do Estado de Cabo Verde. As Universidades deverão ser chamadas a contribuir de forma activa neste processo.
- Ü A governação deverá acelerar o passo em relação ao cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio pois, o atingir das metas do milénio, em 2015, irá contribuir para melhorar ainda mais a imagem e a credibilidade externa do país e abrir novas oportunidades de investimento e de acesso a programas de ajuda ao desenvolvimento.
- Ü A governação deverá promover a criação de uma instituição virada para a resolução do problema do *deficit* energético em Cabo Verde. Tendo em conta a gravidade da situação, a instituição a ser criada deverá concentrar em si toda a política energética do país e trabalhar para ultrapassar de forma consistente os problemas energéticos do país.

BIBLIOGRAFIA

ALBROW Martin (2000), “A sociedade como diversidade social: um desafio para governância na era global”, in OECD, *A governância no século XXI*. Lisboa, GEPE, 181-220.

BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO, “BAD e Cabo Verde construindo juntos uma africa melhor” BAD, 2010, PP 1-38.

BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO, “Cape Verde. A success story” BAD, 2010, 1- 62.

BANCO DE CABO VERDE, “Relatório anual 2011, BCV, Praia, 2011, 1 – 159.

BARANÃO Ana Maria, Métodos e técnicas de investigação em gestão, manual de apoio à realização de trabalhos de investigação, Sílabo, Lisboa, 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, “Comunicação da comissão ao Conselho e Parlamento europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde”, Bruxelas, 2007, 1 – 7.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, “Governança europeia, um livro branco”, Bruxelas, 2001, 1 – 40.

DECRETO-LEI n° 5/2007 “BO n° 37 Série I” (16-10-2007).

FDINTELLIGENCE, “*African countries of the future 2011/12*”, FDI, 2011, 1- 3.

FORTIN Marie-Fabienne, O processo de investigação, da concepção à realização, 3 ed, Lisboa, 2003.

FUKUYAMA Francis, A construção de Estados, governação e ordem mundial no século XXI, Gradiva, Lisboa, 2006.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, “Cabo Verde, consulta de 2010 ao abrigo do artigo V e pedido de acordo de 15 meses no âmbito do instrumento de apoio à política económica...”, FMI n 10/349 (P), Washington, 2010,1- 74.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, “Segunda avaliação do acordo ao abrigo do instrumento de apoio à política económica...”, FMI n12/29 (P), Washington, 2012, 1- 47.

GOVERNO DE CABO VERDE, Programa do governo, VIII legislatura 2011 – 2016, Praia, 2011.

HILL Manuela Magalhães, HILL Andrew, Investigação por questionário, 2 ed, Sílabo, Lisboa, 2005.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE, “Relatório planeta vivo 2008” Brasil, 8 – 48.

Lei nº84/VII/2011”BO nº2, Série I” (10-01-2011).

LOPES José Vicente, Aristides Pereira, *minha vida nossa história*, Spleen Edições, Praia, 2012.

MICHALSKI Wolfgang, MILLER Riel, STEVENS Barrie (2000), “A governância no século XXI: o poder na economia e na sociedade globais do conhecimento”, *in* OECD, *A governância no século XXI*. Lisboa, GEPE, 7-32.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, AGRICULTURA E PESCAS, “Segundo Plano de acção nacional para o ambiente II” MAAP, Praia, 2004, 1 – 34.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, CRESCIMENTO E COMPETITIVIDADE, “Plano estratégico para o desenvolvimento do turismo em Cabo Verde”, MECC, Praia, 2010, 1 – 132.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, CRESCIMENTO E COMPETITIVIDADE, “Novas oportunidades, novos desafios: adesão de Cabo Verde à Organização Mundial do Comércio”, MECC, Praia, 2009, 1 – 18.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANEAMENTO, “As grandes opções do plano”, MFP, Praia, 2001, 1 – 45.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANEAMENTO, “Documento de estratégia de crescimento e redução da pobreza I”, MFP, Praia, 2004, 1 – 107.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, “Documento de estratégia de crescimento e redução da pobreza II”, MFAP, Praia, 2008, 1 – 147.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANEAMENTO, “Relatório de progresso de execução dos objectivos de desenvolvimento do milénio”, MFP, Praia, 2009, 1 – 54.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, “Plano nacional de desenvolvimento 2002 - 2005”, MFPDR, Praia, 2002, 1 – 65.

MINISTÉRIO DA SAÚDE “Relatório estatístico 2010” MS, Praia, 2010, 1 – 117.

MOZZICAFREDO Juan, *Estado-providência e cidadania em Portugal*, Celta Editora, Oeiras, 1977.

NAÇÕES UNIDAS, “Quadro da assistência das Nações Unidas para o desenvolvimento da República de Cabo Verde, 2012-2016”, ONU, 2012, 1 – 77.

NAÇÕES UNIDAS, “Formulação de um programa para a implementação da convenção das Nações Unidas de combate à desertificação – UNCCD nos países da CPLP”, ONU, 2009, 1 – 107.

NAÇÕES UNIDAS, “Relatório de informação ao Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o processo de saída de Cabo Verde da categoria dos PMA”, ONU, 2007, 1 – 41.

NEVES José Maria, Uma agenda de transformação para Cabo Verde, Letras Várias, Lisboa, 2010.

PAQUET Gilles (2000), “A nova governância, a subsidiariedade e o Estado estratégico”, in OECD, *A governância no século XXI*. Lisboa, GEPE, 221-258.

PERRI 6 (2000), “Governar pela técnica: avaliação e as perspectivas de uma governância da tecnologia e com tecnologia”, in OECD, *A governância no século XXI*. Lisboa, GEPE, 83-146.

QUIVY Raymond, CAMPENHOUDT Luc Van, Manual de investigação em ciências sociais, Gradiva, Lisboa, 1992.

SABEL Charles F. (2000), “Uma revolução tranquila na governância democrática: rumo a uma democracia experimental”, in OECD, *A governância no século XXI*. Lisboa, GEPE, 147-180.

SILVEIRA Onésimo, A democracia em Cabo Verde, Colibri, Lisboa, 2005.

TARSCHYS Daniel (2000), “Riqueza, valores, instituições: as tendências dos governos e da governância”, in OECD, *A governância no século XXI*. Lisboa, GEPE, 33-54.

VALASKAKIS Kimon (2000), “As tendências de longo prazo na governância global: de ‘Vestefália’ a ‘Seattle’”, in OECD, *A governância no século XXI*. Lisboa, GEPE, 55-82.

Principais Sites Consultados

www.africaneconomicoutlook.org

www.educaterra.com.br

www.indexmundi.com

www.un.cv

www.bcv.cv

www.ine.cv

www.governo.cv

www.wikipedia.org

www.sia.cv

www.imf.org

www.moibrahimfoundation.org

ANEXOS

1 – Tabelas de Suporte a Representação Gráfica dos Dados do Inquérito

Sexo

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Masculino	160	53,3	53,3	53,3
	Feminino	140	46,7	46,7	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Idade

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	18-31 anos	60	20,0	20,0	20,0
	32-45 anos	170	56,7	56,7	76,7
	46-52 anos	40	13,3	13,3	90,0
	53-66 anos	30	10,0	10,0	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Nível de escolaridade

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem escolaridade	20	6,7	6,7	6,7
	Ensino básico	50	16,7	16,7	23,3
	Ensino secundário	115	38,3	38,3	61,7
	Bacharel	10	3,3	3,3	65,0
	Ensino superior	105	35,0	35,0	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Considera-se uma pessoa que acompanha de perto o processo de desenvolvimento de Cabo Verde

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Muito	210	70,0	70,0	70,0
	Pouco	90	30,0	30,0	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

O processo de desenvolvimento de Cabo Verde desde a independência ate agora

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Acelerado	50	16,7	16,7	16,7
	Normal	240	80,0	80,0	96,7
	Lento	10	3,3	3,3	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Qualidade da administração publica em Cabo Verde

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Boa	30	10,0	10,0	10,0
	Fraca	250	83,3	83,3	93,3
	Ma	20	6,7	6,7	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

As reformas feitas contribuíram para a melhoria da administração pública

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Muito	70	23,3	23,3	23,3
	Pouco	230	76,7	76,7	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Tem conhecimento das referências feitas a Cabo Verde

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	290	96,7	96,7	96,7
	Não	10	3,3	3,3	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Este reconhecimento tem sido importante para atrair investimentos

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	230	76,7	76,7	76,7
	Não	60	20,0	20,0	96,7
	NS/NR	10	3,3	3,3	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Considera Cabo Verde um país de boa governação

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	181	60,3	60,3	60,3
	Não	119	39,7	39,7	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Como considera a qualidade da democracia Cabo-Verdiana

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Boa	90	30,0	30,0	30,0
	Suficiente	160	53,3	53,3	83,3
	Ma	50	16,7	16,7	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Este reconhecimento tem sido importante para a imagem de Cabo verde

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	290	96,7	96,7	96,7
	NS/NR	10	3,3	3,3	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

2 – Questionário Utilizado

Melhores cumprimentos. Meu nome é Graciano Nascimento, aluno de Mestrado em Gestão de Desenvolvimento e Cooperação Internacional na Universidade do Mindelo e estou a elaborar a minha dissertação de Mestrado sobre o tema: “Boa Governação como activo estratégico para Cabo Verde”. Este estudo tem como principal objectivo saber até que ponto a Boa Governação pode funcionar como um factor de promoção do país junto dos seus principais parceiros de desenvolvimento. Assim, agradeço a sua participação neste estudo respondendo a algumas perguntas que tenho para lhe colocar. Garanto a confidencialidade e anonimato das suas respostas.

DADOS DE CLASSIFICAÇÃO

Circule o número da resposta que corresponde à sua opção

Sexo:

Masculino 1
Feminino 2

Idade.

18 – 31 anos 1
32 – 45 anos 2
46 – 52 anos 3
53 – 66 anos 4
67 e mais anos 5
NS/NR 9

Nível de escolaridade.

Sem escolaridade 1
Ensino básico 2
Ensino secundário 3
Bacharel 4
Ensino médio 5
Ensino superior 6

CABO VERDE - ADMINISTRAÇÃO

P1 – Considera-se uma pessoa que acompanha de perto o processo de desenvolvimento de Cabo Verde, Muito, Pouco ou Nada?

Muito 1
Pouco 2
Nada 3

P2 – Do ponto de vista do ritmo, como avalia o processo de desenvolvimento de Cabo Verde, desde a independência até agora. Acelerado, Normal ou Lento?

Acelerado 1
Normal 2
Lento 3

P3 – De uma forma geral, como avalia a qualidade da administração pública em Cabo Verde? Boa, Fraca ou Má

Boa 1
Fraca 2
Má 3

P4- As reformas feitas até agora contribuíram Muito, Pouco ou Nada para a melhoria da qualidade da administração pública em Cabo Verde?

Muito 1
Pouco 2
Nada 3

P5 – Que ganhos apontaria à administração pública em Cabo Verde até agora?

Pode seleccionar várias respostas

Casa do cidadão 1
Certidão on line 2
Empresa num dia 3
Sigof 4
Informação Municipal 5
INPS 6
Outra. Qual

P6 – Em sua opinião que reformas importantes estão ainda por fazer na administração pública em Cabo Verde?

Pode seleccionar várias respostas

PCCS 1
Admissão por concurso 2
Formação 3
Reduzir o número de pessoas 4
Aumentar o número de pessoas 5
Nada 6
Outra. Qual?

GOVERNANÇA

Cabo Verde tem sido apontado como um exemplo de boa governação por várias organizações e países estrangeiros.

P7 – Tem conhecimento das referências que têm sido feitas a Cabo Verde no estrangeiro?

Sim 1
Não 2

P8 – Acha que este reconhecimento tem sido importante para a imagem de Cabo Verde?

Sim 1
Não 2

P9 – Acha que este reconhecimento tem sido importante para atrair investimentos para Cabo Verde?

Sim 1
Não 2

P10 – Em sua opinião, os cabo-verdianos também reconhecem essa governação, como os estrangeiros?

A maioria sim 1
Alguns 2
Não reconhecem 3

P11 – E o Sr.(a), considera Cabo Verde um país de boa governação?

Sim 1
Não 2

P12 – Como avalia a qualidade da democracia cabo-verdiana. Boa, Suficiente ou Má?

Boa 1
Suficiente 2
Má 3

Muito Obrigado